Rijksoverheid

Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties

[IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+'ers]

augustus 2013

Colofon

Titel	Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties [IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+'ers]
Bijlage(n)	6
Inlichtingen	**Ministerie van Financiën** Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Inhoud

Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek

- In verschillende studies werd tot nu toe geconstateerd dat de inkomens- en vermogenspositie van ouderen zich relatief gunstig heeft ontwikkeld en werd de verwachting uitgesproken dat deze ontwikkeling zich ook de komende jaren zal voortzetten. De recente ontwikkelingen op het gebied van onder meer pensioenen (niet indexeren, afstempelen), huizenmarkt (prijsdalingen) en arbeidsparticipatie geven echter aanleiding om te onderzoeken of dit positieve beeld van de inkomens- en vermogenspositie van ouderen nog steeds stand houdt.
- Daarnaast heeft de overheid in de loop van de tijd een groot aantal instrumenten ontwikkeld, gericht op inkomensondersteuning van ouderen. Dit doet de vraag rijzen of het huidige instrumentarium gericht op inkomensondersteuning van ouderen nog in overeenstemming is met de huidige en toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen.
- Het doel van dit IBO is drieledig: (1) de historische, huidige en toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen in beeld brengen en analyseren. (2) Het in kaart brengen en beoordelen van de collectieve instrumenten die ouderen financieel ondersteunen. (3) Het formuleren van beleidsvarianten die tot verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het instrumentarium leiden.
- De uitkomsten van het onderzoek worden hieronder samengevat:

De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de afgelopen twee decennia verbeterd...

- Ouderen hadden in 2010 (gecorrigeerd voor inflatie) in doorsnee 26% meer inkomen dan de ouderen in 1990. Het doorsnee inkomen van ouderen is in diezelfde periode meer toegenomen dan het doorsnee inkomen van huishoudens jonger dan 65; dat steeg namelijk met 18%.
- Tussen 1993 en 2010 is het netto vermogen van ouderen in doorsnee meer dan verviervoudigd (gecorrigeerd voor inflatie), terwijl het doorsnee netto vermogen van jongere huishoudens (met een kostwinner jonger dan 45 jaar) is afgenomen.

…doordat nieuwe generaties ouderen over hogere aanvullende pensioenen beschikken…

- De belangrijkste oorzaak van deze inkomenstoename bij ouderen is dat de ouderen die momenteel met pensioen gaan gemiddeld een hoger inkomen hebben dan de ouderen die overlijden (cohorteffect), waardoor het gemiddelde inkomen van de *totale* groep ouderen stijgt.
- Steeds meer ouderen hebben een aanvullend pensioen opgebouwd en dit aanvullend pensioen is gemiddeld ook hoger dan vroeger.
- Het feit dat juist dit ‘cohorteffect’ een belangrijke verklaring is voor het stijgende inkomen van ouderen, zorgt er voor dat veel ouderen zich niet herkennen in het beeld van ‘rijker wordende ouderen’. Het feit dat de nieuwe generatie ouderen rijker is dan de ouderen die overlijden heeft immers geen invloed op het inkomen van de oudere die reeds met pensioen is.

...en doordat er veel generiek inkomensbeleid voor ouderen is gevoerd.

- Ouderen hebben de afgelopen jaren relatief veel geprofiteerd van het gevoerde inkomensbeleid. Los van cohorteffecten nam hun reële inkomen tussen 1990 en 2008 toe met gemiddeld 0,7% per jaar, vooral door de koopkrachtontwikkeling van de AOW. De koopkracht van een AOW-uitkering is sinds 2000 gestegen door het verhogen van specifieke belastingkortingen voor ouderen en het introduceren en verhogen van de bruto toeslag op de AOW.

Het vermogen van ouderen is vooral door stijgend huizenbezit toegenomen.

- De stijging van het netto vermogen van ouderen is vooral veroorzaakt door een toename van het eigenhuizenbezit onder ouderen en de huizenprijsstijging in de jaren negentig. Jonge gepensioneerden hebben vaker een eigen huis en de overwaarde van het eigen huis is gemiddeld hoger dan bij oudere gepensioneerden.
- Het ligt voor de hand dat ouderen vaak over meer vermogen beschikken dan jongere generaties. Ouderen hebben immers langer kunnen sparen. Het *verschil* in vermogen tussen ouderen en huishoudens jonger dan 65 is echter ook toegenomen. Ouderen met een eigen huis hebben in veel gevallen geprofiteerd van de forse huizenprijsstijging in de jaren negentig, terwijl de jongste generatie huizenbezitters hun huis vaak op de top van de markt heeft gekocht.
- Ongeveer 40% van de ouderen beschikt over een vermogen van meer dan 200.000 euro, vaak in de vorm van overwaarde op het eigen huis.

De inkomenspositie van ouderen lijkt de komende jaren niet wezenlijk te veranderen.

- De verwachting is dat (bij voorzien en verder ongewijzigd beleid) de inkomens- en vermogenspositie van ouderen in 2025 niet wezenlijk zal verschillen van die van de huidige generatie ouderen, ondanks de onvolledige pensioenindexatie en dalende huizenprijzen.
- Een analyse van het CPB, waarbij de inkomens- en vermogensontwikkeling van 2010 tot 2025 is gesimuleerd, laat zien dat de inkomensontwikkeling van ouderen als groep in die periode grosso modo vergelijkbaar is met die van huishoudens met een hoofdkostwinner tussen de 47 en 57 jaar.
- Dat de inkomensontwikkeling van de groep ouderen ondanks pensioenkortingen toch niet wezenlijk verschilt van die van huishoudens met een kostwinner tussen de 47 en 57 jaar, komt voornamelijk door het eerder genoemde ‘cohorteffect’: de nieuwe generaties ouderen beschikken over hogere aanvullende pensioenen dan de ouderen die overlijden.
- Nader onderzoek naar de inkomens- en vermogenspositie van gepensioneerde zelfstandigen is gewenst. Hierover is relatief weinig bekend. Het was daardoor niet mogelijk om deze groep mee te nemen in de analyse van het CPB.

De kans op armoede is onder ouderen het laagst van alle leeftijdsgroepen.

- De afgelopen jaren is de kans op armoede onder ouderen sterk afgenomen. In 2000 leefde bijna 12% van de ouderen onder de lage inkomensgrens van het CBS. In 2011 had nog maar 3,3% van de ouderen een inkomen beneden deze armoedegrens (t.o.v. 8,7% voor de hele bevolking). Ook internationaal gezien is de armoede onder ouderen in Nederland zeer laag.

- Bijna 40% van de ouderen met een laag inkomen beschikt bovendien over een vermogen van meer dan 100.000 euro. Dit vermogen zit voor een groot deel in het eigen huis.

Slechts een beperkt deel van de samenleving heeft een goed beeld van de inkomenspositie van ouderen.

- Uit onderzoek blijk dat onder een groot deel van de samenleving nog steeds het stereotype beeld bestaat dat de armoede onder ouderen groter is dan de armoede onder jongere generaties. Ook denken veel mensen dat ouderen nu moeilijker rond kunnen komen dan 20 jaar geleden. Dit spoort echter niet met de feiten. Een meerderheid van de bevolking vindt het kennelijk moeilijk de inkomenspositie van ouderen juist in te schatten.

De doelstellingen van het inkomensbeleid voor ouderen zijn grotendeels gerealiseerd…

- Er bestaan verschillende inkomensregelingen voor ouderen. Ook kennen veel inkomensregelingen specifieke componenten voor ouderen. Daarnaast wordt pensioensparen gestimuleerd. Al deze regelingen hebben invloed op het uiteindelijke inkomen van ouderen.
- Achterliggende motieven voor regelingen op het gebied van inkomens van ouderen zijn; (1) armoedebestrijding, (2) het ontzien van ouderen, (3) het stimuleren van pensioenopbouw. Verder werkt de financieringswijze van de AOW door op diverse inkomensregelingen.
- Veel van de doelstellingen ten aanzien van het inkomensbeleid van ouderen zijn grotendeels verwezenlijkt. De armoede onder ouderen is het laagst van alle leeftijdsgroepen, de inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de afgelopen decennia flink verbeterd en bijna alle werknemers bouwen tegenwoordig aanvullend pensioen op. Ook zijn ouderen vaak ontzien bij negatieve inkomensgevolgen van beleid of tegenvallende koopkrachtcijfers.

…maar kunnen effectiever en/of efficiënter worden bereikt.

- Niet alle doelstellingen worden op de meest effectieve of efficiënte manier bereikt. Zo is er een groot aantal regelingen voor het bereiken van een beperkt aantal doelen. Ook zijn sommige regelingen ongericht en kan met een soberder invulling worden volstaan om de doelstelling te bereiken.

Men hoeft niet altijd (alle) ouderen te ontzien.

- Ouderen zijn als groep regelmatig ontzien bij negatieve inkomensgevolgen van beleid. Dat is ook begrijpelijk omdat ouderen worden gezien als een kwetsbare groep die niet meer zelf zijn inkomenspositie kan verbeteren.
- Ontzie-beleid moet echter wel worden gefinancierd. Hierdoor zijn uiteindelijk de generieke belastingen hoger. Momenteel draagt iemand gedurende het werkzame leven meer belasting en premies af om in het gepensioneerde leven voordeel te hebben van specifieke regelingen voor ouderen.
- Gezien de verbeterde inkomenspositie van een groot deel van de ouderen is het echter de vraag of deze situatie nog optimaal is. Door de relatief hoge pensioenen van de jongste generaties ouderen en het feit dat ouderen over het algemeen makkelijker kunnen rondkomen dan mensen jonger dan 65, ligt vanuit een levensloopperspectief het geven van *generieke* inkomensondersteuning gedurende het gepensioneerde leven minder voor de hand dan vroeger. Niet alle ouderen hebben deze inkomensondersteuning immers nodig.

Formulering van beleidsopties, in lijn met de analyse.

- Naast een gedegen analyse dient een interdepartementaal beleidsonderzoek diverse beleidsopties uit te werken en beschikbaar te maken voor pubieke discussie. Deze beleidsopties dienen de effectiviteit, de efficiëntie en de transparantie van het instrumentarium te verhogen.
- Op basis van van de bovenstaande analyse zijn diverse beleidsopties geformuleerd en zo ver mogelijk uitgewerkt:

Het minimuminkomen voor 65+'ers kan (meer) gelijk worden getrokken met dat van 65-'ers.

- Het sociaal minimum voor ouderen is bijna 10% hoger dan het sociaal minimum voor mensen onder de AOW-leeftijd. Daarnaast heeft iemand met alleen een AOW-uitkering 16% meer te besteden dan het sociaal minimum onder de AOW-leeftijd. De komende jaren neemt het verschil tussen de AOW en het sociaal minimum verder toe. Dit komt doordat bij de AOW de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon niet wordt afgebouwd. De AOW wordt uiteindelijk zo'n 30% hoger dan het sociaal minimum voor mensen onder de AOW-leeftijd.
- Uit onderzoek blijkt niet dat ouderen hogere uitgaven hebben dan huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Ouderen blijken juist minder bestedingsbehoeften te hebben. Met het stijgen van leeftijd nemen deze bestedingsbehoeften verder af.
- De motivatie voor de verschillen in uitkeringshoogte tussen AOW en het sociaal minimum en tussen het sociaal minimum voor oud en jong kan liggen in het niet meer nodig hebben van een prikkel tot werkaanvaarding en het langdurige karakter van het lage inkomen.
- De verschillen in (netto) uitkeringshoogte kunnen worden verkleind door de bijstand voor ouderen te verlagen (beleidsoptie 1) en/of voor de AOW geen uitzondering te maken bij het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon (beleidsoptie 2). Mocht het gewenst zijn het verschil tussen AOW en sociaal minimum helemaal weg te nemen, dan kan men ouderenkortingen en MKOB volledig afschaffen (beleidsoptie 3).

Naar één inkomensafhankelijke regeling voor inkomensondersteuning van ouderen.

- Mocht extra inkomensondersteuning voor ouderen toch gewenst zijn, dan kunnen de middelen voor deze ondersteuning efficiënter worden ingezet door verschillende regelingen bij elkaar te voegen tot één regeling. Door deze regeling afhankelijk te maken van inkomen en vermogen wordt de inkomensondersteuning beter *gericht*. Andere inkomensondersteunende regelingen en uitzonderingen kunnen dan op termijn worden afgeschaft.
- Met het omzetten van de ouderenkortingen en MKOB in een inkomensafhankelijk ouderenregeling (beleidsoptie 4), het fiscaliseren van de AOW (beleidsoptie 5) en het afschaffen van verschillende specifieke regelingen en uitzonderingen voor ouderen (beleidsoptie 6) wordt het inkomensbeleid voor ouderen beter gericht, vereenvoudigd en transparanter gemaakt.

De AOW heeft een belangrijke rol binnen het pensioenstelsel.

- Overheidsingrijpen op de pensioenmarkt is terecht en verstandig. Het huidige hybride pensioenstelsel met elementen van zowel omslag- als kapitaaldekking is een groot goed en heeft bijgedragen aan de (ook internationaal) relatief gunstige inkomenspositie van ouderen.

- De AOW heeft een belangrijke rol binnen het Nederlandse pensioenstelsel, middels het leggen van een inflatiebestendige bodem. Daarnaast was armoedebestrijding een belangrijke reden om de AOW in te voeren. Dit argument lijkt aan kracht te hebben ingeboet: ouderen met onvoldoende inkomen kunnen tegenwoordig immers terugvallen op het algemene vangnet op minimumniveau, de bijstand.
- De AOW moet daarom vooral worden bezien vanuit de logica van het pensioenstelsel. Vanuit dat perspectief is het een optie om de AOW-opbouw afhankelijk te maken van arbeidsdeelname (beleidsoptie 8). Dit vergt echter een ingewikkelde stelselwijziging waaraan de nodige haken en ogen zitten. De beschikbare tijd voor dit IBO was onvoldoende om deze stelselwijziging goed te doordenken en uit te werken.

Een grens aan het inkomen waarover pensioensparen fiscaal wordt gesubsidieerd.

- Er zijn twee overheidsinstrumenten die pensioensparen stimuleren: de verplichtstelling en de fiscale faciliëring van pensioensparen. Het is de vraag of het overheidsingrijpen in de pensioenmarkt momenteel op de meest efficiënte manier is vormgegeven.
- De fiscale faciliëring kent ‘deadweight loss’: er zou ook pensioen worden opgebouwd zonder de omkeerregel. Vanwege de verplichtstelling sparen de meeste werknemers sowieso al voor hun pensioen. De fiscale faciliëring - en dan met name de omkeerregel - lijkt wel een belangrijke rol te spelen bij het ambitieniveau van de pensioenregelingen en het draagvlak voor de verplichtstelling. Verder spreidt de omkeerregel de fluctuaties in belastinginkomsten als gevolg van demografische ontwikkelingen, waardoor belastinginkomsten en overheidsuitgaven meer parallel lopen.
- Voor lage- en middeninkomens is de omkeerregel en het uitzonderen van pensioenvermogens in box 3 te rechtvaardigen vanuit het streven pensioensparen te stimuleren en ouderen financieel onafhankelijk te houden.
- Voor hoge inkomens lijkt een dergelijke mate van overheidsbemoeienis (over het gehele inkomen) minder nodig. Vanuit dat perspectief is het stellen van een maximum aan het inkomen waarover men fiscaal gefacilieerd pensioen kan opbouwen logisch. Hogere inkomens kunnen altijd terugvallen op hun pensioenopbouw onder die maximumgrens. Bovendien hebben zij vaker dan lagere inkomens ander vormen van vermogen (zoals een eigen woning) die zij kunnen gebruiken voor hun oudedagsvoorziening. Het verder aftoppen van de fiscale subsidie op pensioensparen (beleidsoptie 7) sluit aan op deze gedachte. Waar de grens van het fiscaal faciliteren van pensioensparen precies zou moeten liggen, is vooral een politieke afweging. Het huidige Regeerakkoord voorziet reeds in het niet meer fiscaal facilieren van pensioenbouw voor inkomens boven de € 100.000,-.

De overwaarde op het eigen huis betrekken bij inkomensregelingen

- Afhankelijk van arbeidsverleden, spaargedrag en woonbeslissingen bestaat het vermogen van ouderen uit een combinatie van verschillende soorten vermogen: pensioenvermogen in de tweede en derde pijler, het netto vermogen in het eigen huis en het overig vrij vermogen. Deze vormen van vermogen worden ieder fiscaal anders behandeld, zowel wat betreft de opbouw van dat vermogen als het belasten van dat vermogen.
- Vermogen speelt bij diverse regelingen voor ouderen een rol: toeslagen zoals de zorgtoeslag en sommige uitkeringen (de bijstand voor ouderen) kennen een vermogenstoets. Ook kent de AWBZ sinds januari 2013 een vermogensinkomensbijtelling.

- De verschillende vormen van vermogen worden op verschillende manieren betrokken bij inkomensafhankelijke regelingen. Meestal kijkt men alleen naar het vermogen in box 3; het vrije vermogen. Pensioenvermogen dat tot uitkering komt, wordt automatisch meegenomen bij inkomensafhankelijke regelingen omdat de pensioenuitkering in box 1 wordt belast.
- Het eigen huis wordt echter in bijna geen enkele inkomensregeling betrokken (behalve de bijstand), terwijl een huishouden met overwaarde op het eigen huis meestal over meer draagkracht beschikt dan een vergelijkbaar huishouden dat een woning huurt of geen overwaarde heeft.
- Als het wenselijk is de overwaarde op het eigen huis (meer) te betrekken bij diverse inkomensregelingen en eigen betalingen (beleidsopties 9 en 10) dan is het wel noodzakelijk dat het vermogen in 'stenen' makkelijk liquide kan worden gemaakt. Het meer betrekken van de overwaarde op het eigen huis bij inkomensregelingen kan tot ontwijkende gedragsreacties leiden.
- Het 'Ierse model' maakt het mogelijk eigen betalingen in de langdurige zorg te betalen door middel van het verstrekken van een claim op het eigen huis. Het lijkt raadzaam te onderzoeken of een dergelijk systeem ook toepasbaar zou zijn in ons land.

De aftrek bij geen of geringe hypotheekschuld kan worden afgeschaft.

- De regeling "aftrek geen of geringe hypotheekschuld" (ook wel "Hillen-regeling" genoemd) heeft tot doel het aflossen van de eigenwoningschuld te bevorderen en zorgt voor een lastenverlichting bij eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld.
- Nu de hypotheekrenteaftrek beperkt is tot annuïtair af te lossen leningen, wordt op termijn iedere woningbezitter gestimuleerd de eigenwoningschuld af te lossen en wordt die doelstelling van de Hillen-regeling uiteindelijk op een andere manier behaald.
- Daarnaast is de Hillen-regeling vooral een lastenverlichting die grotendeels terecht komt bij ouderen met een relatief groot vermogen in het eigen huis. Deze lastenverlichting wordt uiteindelijk betaald door andere belastingbetalers. Met het oog op zowel het beter richten van inkomensondersteuning op de groep die het echt nodig heeft, als het beter richten van inkomensondersteuning over de levensloop, zou deze aftrekpost kunnen worden afgeschaft (beleidsoptie 11).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is in de jaren negentig en in het afgelopen decennium sterk verbeterd. In verschillende studies werd tot nu toe ook de verwachting uitgesproken dat ook de komende jaren het inkomen en vermogen van ouderen zich relatief gunstig zal ontwikkelen.[1] Recente ontwikkelingen op het gebied van onder meer pensioenen (niet indexeren, afstempelen), huizenmarkt (prijsdalingen) en arbeidsparticipatie geven echter aanleiding om te onderzoeken of dit positieve beeld van de inkomens- en vermogenspositie van ouderen nog steeds stand houdt.

Daarnaast heeft de overheid in de loop van de tijd een groot aantal instrumenten ontwikkeld, gericht op inkomensondersteuning van ouderen. Ook hebben ouderen het afgelopen decennium relatief veel geprofiteerd van het gevoerde (inkomens)beleid.[2] Dit doet de vraag rijzen of het huidige instrumentarium gericht op inkomensondersteuning van ouderen nog in overeenstemming is met de inkomens- en vermogenspositie van ouderen. Zijn de oorspronkelijke motieven van deze instrumenten nog wel actueel? Daarnaast is het de vraag of de doelen wellicht op een efficiëntere en/of effectievere manier kunnen worden bereikt.

1.2 Taakopdracht

Doel van dit IBO is de historische, huidige en toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen in beeld te brengen en te analyseren. Daarnaast maakt het in kaart brengen en beoordelen van de (deels) met collectieve middelen gefinancierde instrumenten die ouderen financieel ondersteunen onderdeel uit van de taakopdracht. Tot slot dienen beleidsvarianten te worden uitgewerkt die tot verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het instrumentarium leiden. De volledige taakopdracht is terug te vinden in bijlage 1. In bijlage 2 is de samenstelling van de werkgroep, die dit IBO heeft uitgevoerd, weergegeven.

1.3 Te onderzoeken regelingen/grondslag

Hieronder staan de regelingen, die in dit rapport zijn geanalyseerd, opgesomd. Het betreft inkomensregelingen specifiek voor ouderen, inkomensregelingen met specifieke afwijkingen voor ouderen en regelingen die pensioenopbouw stimuleren. In tabel 1 is het budgettaire beslag en aantal gebruikers van inkomensregelingen voor ouderen in beeld gebracht. In bijlage 4 worden de regelingen uitgebreid beschreven.

Inkomensregelingen specifiek voor ouderen

- De AOW, het basispensioen/inkomen voor ouderen.
- De fiscale ouderenkortingen, te weten de ouderenkorting en de aanvullende ouderenkorting. De aanvullende ouderenkorting is specifiek gericht op alleenstaande belastingplichtige AOW'ers en is inkomensonafhankelijk. De ouderenkorting is deels inkomensafhankelijk.
- De MKOB (Mogelijkheid tot Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen), een tegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen. In 2005 is de voorloper hiervan ingevoerd (toen tegemoetkoming AOW

[1] Zie onder meer: Ministerie van SZW (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument en M.
[2] Ministerie van SZW (2011), *Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid*

geheten) om de verzilveringsproblematiek bij ouderen met alleen een AOW-uitkering te beperken. De MKOB is inkomensonafhankelijk.
- Bijstand voor ouderen: deze regeling vult het inkomen aan van ouderen met een (onvolledige) AOW-uitkering die onvoldoende inkomsten hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. De bijstand voor ouderen is hoger dan de bijstand voor mensen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd.

Inkomensregelingen met specifieke afwijkingen voor ouderen
- Het lagere heffingstarief voor ouderen in de loon- en inkomstenbelasting. Ouderen betalen geen AOW-premie (17,9% in de eerste twee schijven). Om de doorwerking op de diverse heffingskortingen te mitigeren zijn deze voor ouderen lager vastgesteld dan voor personen jonger dan de AOW-leeftijd.
- De ouderentoeslag in box 3. Onder voorwaarden wordt het heffingsvrij vermogen m.b.t. de vermogensrendementsheffing voor ouderen met een toeslag verhoogd.
- De eigen bijdragen voor de AWBZ en Wmo kennen afwijkingen voor ouderen die onder meer hun oorsprong hebben in verschillen in hoogte tussen AOW en bijstand en koopkrachtreparaties ten tijde van invoering van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten.
- De huurtoeslag kent specifieke parameters voor ouderen.
- De overdraagbaarheid van de dubbele heffingskorting wordt voor zowel werkenden als voor uitkeringsgerechtigden geleidelijk afgeschaft. Voor de AOW-uitkering is echter een uitzondering gemaakt.
- Ouderen hebben een afwijkend tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw, zowel over hun inkomen uit aanvullend pensioen als over de AOW. Bij werknemers wordt de IAB-premie echter door de werkgever betaald, terwijl ouderen de IAB-premie zelf betalen.
- De bovengrens van de tweede belastingschijf wordt voor mensen die geboren zijn na 1945 voor maar 75% geïndexeerd en voor mensen die geboren zijn voor 1945 met 100%. Door het verschil in schijflengte dat ontstaat, heeft een deel van de ouderen een belastingvoordeel.

Omdat het huidige kabinet voornemens is de mogelijkheden voor categoriale bijstand te beperken en de Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) en de aftrek specifieke zorgkosten af te schaffen heeft de werkgroep deze regelingen niet meegenomen in de analyse. Daarnaast heeft de werkgroep de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld onderzocht.

Regelingen die pensioenopbouw stimuleren
Het fiscale pensioenarrangement is niet zozeer een specifieke inkomensregeling voor ouderen maar heeft wel significante invloed op de inkomenspositie van ouderen. Daarom betrekt de werkgroep ook onderstaande regelingen in de analyse:
- Pensioenopbouw wordt fiscaal begunstigd via de omkeerregel: over de inleg door zowel werkgever als werknemer hoeft geen belasting te worden betaald (binnen bepaalde grenzen: het zogenaamde Witteveenkader). Over het uit te keren pensioen wordt wel inkomstenbelasting geheven. Maar doordat na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd geen AOW-premie meer hoeft te worden betaald, blijft er (uiteindelijk) meer over van het (oorspronkelijke) bruto loon. Daarnaast kan vanwege de progressiviteit van de inkomstenbelasting het marginale tarief waartegen afgetrokken wordt hoger zijn dan het tarief dat in rekening wordt gebracht bij de pensioenuitkering. Daarnaast vallen pensioenbesparingen buiten de vermogensrendementsheffing in Box 3. De omkeerregel en de vrijstelling in

Box 3 geldt zowel voor pensioenopbouw in de 2e pijler als voor pensioenopbouw in de 3e pijler, mits het totaal zich binnen de grenzen van het Witteveenkader begeeft.

- Pseudo-verplichtstelling pensioensparen via cao's: door het algemeen verbindend verklaren van cao's is bijna elke werknemer verplicht om voor hun pensioen te sparen.

Tabel 1: Budgettaire beslag en aantal gebruikers van inkomensregelingen (2013)

	Budget (miljard)	Aantal gebruikers
AOW	32,4	3,2 miljoen
Ouderenkorting	2,4	2,8 miljoen
Alleenstaande ouderenkorting	0,5	1,2 miljoen
MKOB	0,9	2,9 miljoen
Bijstand ouderen	0,2	46.000

Bron: Begroting SZW 2013 en Ministerie van Financiën

1.4 Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van het IBO is door het CPB in samenwerking met de Universiteit van Leiden een model ontwikkeld om een prognose te maken van de inkomens- en vermogenspositie van ouderen in 2025. Ook is een externe deskundige (Arthur van Soest) geraadpleegd om de analyse van het CPB kritisch te bezien. Voor de analyse van de historische en huidige situatie is onder andere gebruik gemaakt van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS. Voorts zijn diverse onderzoeken geraadpleegd.[3]

Middels twee expertmeetings heeft de werkgroep een aantal externe deskundigen geraadpleegd m.b.t. de opzet van het IBO, de analyse en beleidsvarianten en tot slot zijn de voorlopige resultaten uit het rapport besproken met een aantal belangenorganisaties.[4]

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de motieven voor overheidsingrijpen m.b.t. de inkomens van ouderen. Daarbij wordt tevens aangegeven welke doelen/motieven voor overheidsingrijpen aan de bestaande regelingen ten grondslag liggen. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving en analyse van de historische, huidige en toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen. De analyse van de verschillende instrumenten staat in hoofdstuk 4. Tot slot worden in hoofdstuk 5 verschillende beleidsopties verkend.

In dit rapport staat de groep personen die de AOW-leeftijd is gepasseerd centraal. Tot 2012 betrof dit personen ouder dan 65. Vanwege de (stapsgewijze) verhoging van de AOW-leeftijd verandert deze grens en gaat het bijvoorbeeld in het jaar 2013 om personen ouder dan 65 jaar en 1 maand. In dit rapport wordt veelal de term ouderen gehanteerd om de groep ouder dan de AOW-leeftijd aan te duiden en jongeren voor de personen jonger dan de AOW-leeftijd.
Tot slot is het goed om op te merken dat de groep ouderen geen vaste groep mensen is. Ieder jaar stromen nieuwe mensen in (zij bereiken de AOW-leeftijd) en overlijden er ouderen, waardoor de samenstelling van de groep een dynamisch karakter heeft.

[3] Zie het literatuuroverzicht.
[4] Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties en personen met wie de werkgroep gesproken heeft.

2 Beleidsbeschrijving

Dit hoofdstuk beschrijft het bestaande beleid op het gebied van inkomens- en pensioenvoorzieningen voor ouderen. Eerst komen de algemene motieven voor overheidsingrijpen aan de orde. Daarna wordt aangegeven welke doelen en motieven voor overheidsingrijpen aan de bestaande regelingen ten grondslag liggen. In bijlage 4 is een uitgebreidere beschrijving van de regelingen terug te vinden.

2.1 Motieven voor overheidsingrijpen bij de inkomens van ouderen

Deze paragraaf gaat in op de achterliggende motieven voor overheidsingrijpen op het gebied van inkomens van ouderen; (1) de publieke wens voor armoedebestrijding, (2) het ontzien van ouderen en (3) het tegengaan van marktfalen op de markt voor private pensioenen.[5] Verder is de vrijstelling van AOW-premie reden tot het maken van specifieke afwijkingen voor ouderen in diverse inkomensregelingen.

2.1.1 Armoede onder ouderen tegengaan

Toen er nog geen (publieke) pensioensystemen waren, ging ouderdom vaak gepaard met armoede. Veel mensen spaarden niet voor de oude dag omdat zij domweg nauwelijks iets overhielden. Ook bij (voormalige) midden- en hogere inkomens ging ouderdom soms gepaard met armoede, omdat zij te weinig hadden gespaard of hun spaargeld verkeerd investeerden. Armoede onder ouderen was in de jaren 50 dé reden voor het instellen van een minimumpensioenvoorziening voor iedereen: de AOW. Ook nu is de officiële doelstelling voor de AOW: "het verschaffen van een basispensioen aan degenen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt."[6]

2.1.2 Ontzien van ouderen

Ouderen zijn regelmatig onderwerp van inkomenspolitiek: er is een neiging tot het ontzien van ouderen en hen te compenseren wanneer zij (potentieel) in hun inkomen worden geraakt door (overheids)maatregelen. Argument hierbij is dat ouderen hun inkomenspositie moeilijker (dynamisch) kunnen verbeteren. Tevens wordt de groep als kwetsbaar gekenmerkt. Het ontzien van ouderen loopt in veel gevallen via inkomenscompensatie door middel van (het verhogen van) ouderenkortingen, de AOW-tegemoetkoming/MKOB. Daarnaast bestaan binnen regelingen specifieke normen voor ouderen (zoals bij de huurtoeslag en de hogere bijstand voor ouderen).

2.1.3 Marktfalen op de pensioenmarkt

Naarmate men ouder wordt neemt de kans op gebreken en daarmee de kans op verminderde arbeidsgeschiktheid toe. Om ook op oudere leeftijd in hun behoeften te kunnen voorzien, zullen mensen dus inkomen moeten verplaatsen van de productieve fase van hun leven naar de minder productieve jaren aan het eind van het leven. Deze 'consumption smoothing' kan worden gefaciliteerd middels een pensioenvoorziening.

Bovendien kunnen pensioenvoorzieningen ook een verzekering tegen het langlevenrisico bieden. Niemand weet hoe lang zijn of haar leven nog zal duren. Zonder pensioenen zouden mensen te veel moeten sparen om het (financiële) risico

[5] Een groot deel van deze paragraaf is gebaseerd op hoofdstuk zeven van Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, 5e editie
[6] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), *Begroting 2013*

van een lang leven af te dekken. Pensioenvoorzieningen maken dergelijke overtollige besparingen overbodig doordat het risico op een lang leven onderling wordt gedeeld (het verzekeren van het individuele langlevenrisico).

Om deze reden zien werkgevers en werknemers(organisaties) aanleiding centraal afspraken te maken over aanvullend pensioen. Dit vergt op zichzelf geen directe inmenging van de overheid, want een ieder die dat wenst zou immers een private pensioenverzekering kunnen kopen; bijvoorbeeld als er geen sprake is van een dienstverband, of in aanvulling op centrale afspraken. Op de pensioenmarkt doen zich echter veel vormen van marktfalen voor, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. Overheidsingrijpen is dan ook gewenst.

Marktfalen aan de aanbodzijde
In eerste instantie lijkt er op de aanbodzijde van de pensioenmarkt geen sprake van adverse selection of moral hazard. Niemand weet immers hoe oud hij wordt. Hier zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen: mensen die vrijwillig pensioenproducten kopen lijken langer te leven en mensen met grote pensioenen kunnen meer in hun gezondheid investeren zodat zij langer leven. Dit drijft de prijs van pensioenen op.

Een ander probleem op de pensioenmarkt betreft (de schatting van) de resterende levensverwachting van gepensioneerden; deze is moeilijk in te schatten en wordt ook vaak onderschat. Hierdoor is het risico - of eigenlijk de onzekerheid over de kosten - van een pensioenuitkering groot. Deze onzekerheid kan voor onverwachte kosten zorgen die uiteindelijk ergens moeten worden opgevangen. Deze kosten komen voor rekening van de afnemer als (1) pensioenproducten niet worden aangeboden, (2) weinig waar(de) voor hun geld bieden of (3) als de pensioenleeftijd meestijgt met de levensverwachting. Alternatief is overheidsingrijpen waardoor de kosten met een grotere doelgroep worden gedeeld (de belastingbetaler), bijvoorbeeld door middel van een omslagstelsel. Echter, ook overheidsingrijpen kan dit ‘collectieve langlevenrisico’ niet volledig wegnemen, want ook de financiële middelen van de overheid zijn uiteindelijk beperkt.

Tot slot zorgt inflatie voor nog een probleem aan de aanbodzijde. Pensioenregelingen proberen in het algemeen een bescherming te bieden tegen inflatie.[7] Een verzekering tegen onverwachte inflatie is er echter niet of nauwelijks. Ten eerste omdat er geen waarschijnlijkheidsverdeling van toekomstige inflatie is. Ten tweede kunnen inflatieschokken niet onderling worden opgevangen. De verwachting van een bepaalde mate van inflatie voor gepensioneerde A is niet onafhankelijk van die van gepensioneerde B. Inflatie die één gepensioneerde raakt, raakt elke gepensioneerde. Inflatie is daarmee een onverzekerbaar risico. Door middel van een omslagstelsel met indexatie en/of door het uitgeven van inflatiegeïndexeerde-leningen kan het inflatierisico door de centrale overheid worden overgenomen.

Marktfalen aan de vraagzijde
Ook aan de vraagzijde van de pensioenmarkt doen zich problemen voor. Veel mensen kunnen de risico’s die zij lopen niet goed inschatten (hoe lang blijf ik leven en hoe lang kan/moet ik blijven werken om een goed pensioen op te bouwen?). Bovendien beschikken ze vaak over onvoldoende (financiële) kennis om complexe pensioenregelingen te doorgronden.

[7] Een licht dalend reëel pensioen na pensionering is wellicht ook acceptabel gezien de dalende gemiddelde bestedingsbehoefte van ouderen (zie paragraaf 3.3)

Verder blijkt het voor mensen moeilijk een optimale pensioenstrategie uit te kiezen en zich daar ook aan te houden. Veel mensen kijken sterk naar de korte termijn en sparen - wanneer ze zelf moeten sparen - te weinig voor de oude dag. Tot slot zijn de kosten van individuele pensioenarrangementen vaak hoog. Door (verplichte) collectieve regelingen kunnen de kosten worden gedrukt.

Vormen van overheidsingrijpen op de pensioenmarkt
Bovengenoemde vormen van marktfalen kunnen een reden zijn voor de overheid om in te grijpen op de pensioenmarkt. Hoe de overheid ingrijpt staat daarmee niet vast, er zijn verschillende mogelijkheden. Zo kan de overheid bijvoorbeeld:

- een (verplicht) nationaal pensioenstelsel inrichten, op basis van omslag, op basis van kapitaaldekking of een mix van beide;
- opbouw van pensioenen verplichten en/of (fiscaal) stimuleren;
- door inflatiegeïndexeerde-leningen uit te geven kan de staat een deel van het inflatierisico overnemen;
- regels opstellen voor de markt voor pensioenverzekeringen, toezicht houden op pensioenfondsen, het waarborgen van gespaard vermogen en naleving van toegezegde pensioenuitkeringen;

In Nederland is gekozen voor een 'duaal' systeem van een basisinkomen voor ouderen op basis van een omslagstelsel (de AOW) en het (pseudo)verplichten via cao's en het fiscaal stimuleren van het sparen voor een aanvullend pensioen.

2.1.4 Andere redenen voor specifieke regelingen voor ouderen

Tot slot heeft de financieringswijze van de AOW invloed op verschillende regelingen. De vormgeving van de financiering van de AOW maakt dat ouderen, bij een zelfde bruto inkomen, een hoger netto inkomen hebben dan mensen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd. Ouderen betalen namelijk geen AOW-premie. Om huishoudens in dezelfde financiële situatie gelijke inkomensondersteuning te bieden of gelijke eigen bijdragen te vragen, zijn binnen specifieke regelingen andere parameters nodig voor huishoudens ouder dan de AOW-leeftijd dan voor huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Dit is het geval bij de afwijkende hoogte van veel heffingskortingen en ook (deels) bij de huurtoeslag. Ook de ouderentoeslag in box 3 is historisch gezien een 'afgeleide' van het niet betalen van AOW-premie. Bij de zorgtoeslag is de systematiek juist niet gecorrigeerd voor de AOW-premie, waardoor bij hetzelfde netto inkomen ouderen in veel gevallen meer zorgtoeslag krijgen dan jongeren.

2.2 Bestaand beleid: motieven van de verschillende regelingen voor ouderen

Aan alle regelingen uit de grondslag van het IBO liggen één of meerdere van bovenstaande motieven voor overheidsingrijpen ten grondslag:

- De AOW en de bijstand voor ouderen hebben tot doel het tegengaan van armoede onder ouderen.
- Ouderenkortingen, MKOB en vele aparte parameters binnen regelingen zijn in het verleden gebruikt om ouderen te ontzien of te compenseren bij beleidswijzigingen en in de jaarlijkse koopkrachtbesluitvorming. Ook is de AOW uitgezonderd bij het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon.
- Het geheel van AOW, fiscale subsidiering van pensioensparen en de pseudo-verplichtstelling via cao's zorgt ervoor dat het marktfalen op de pensioenmarkt wordt tegengegaan.

- Veel regelingen kennen aparte parameters voor ouderen vanwege de lagere belasting- en premieheffing voor ouderen als gevolg van het niet betalen van AOW-premie.

In onderstaande tabel zijn de motieven/doelen van de verschillende regelingen per regeling weergegeven. Sommige regelingen kennen meer dan één motief. In bijlage 4 zijn de motieven en doelen van de regelingen uitgebreider beschreven.

Tabel 2: motieven voor overheidsingrijpen per regeling

	Armoede tegengaan	Ontzien van ouderen	Marktfalen pensioen	Financiering AOW
AOW	X		X	
Bijstand ouderen	X			
Ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting		X		
MKOB		X		
Uitzondering houdbaarheidsbijdrage		X		
Lage tarief inkomensafhankelijke bijdrage Zvw voor ouderen		X		
Dubbele heffingskorting in de AOW		X		
Lagere heffingstarief IB i.v.m. AOW-premie en lagere heffingskortingen		X		
Verplichtstelling pensioen			X	
Fiscale behandeling pensioen			X	
Afwijking huurtoeslag				X
Ouderentoeslag Box 3		X		X
Zorgtoeslag				X
Afwijking bij eigen bijdragen AWBZ/Wmo		X		X

3 De inkomens- en vermogenspositie van ouderen

3.1 Inleiding

Vroeger stond ouderdom gelijk aan armoede. Ouderen konden de vaak zware arbeid niet langer verrichten en (goede) pensioenvoorzieningen ontbraken. In veel gevallen waren ze daarom afhankelijk van kinderen en/of sociale omgeving. In het begin van de vorige eeuw ontstonden de eerste sociale regelingen (de Ongevallenwet in 1901 en de Invaliditeitswet in 1919) met een inkomensondersteunende rol voor ouderen. Echter alleen voormalig werknemers konden van deze regelingen gebruik maken. In 1947 vond een belangrijke verbetering plaats in de inkomenspositie van ouderen met de invoering van de Noodwet Ouderdomsvoorziening. Deze voorloper van de AOW regelde een uitkering voor mannen en alleenstaande vrouwen van 65 jaar en ouder die over onvoldoende eigen inkomsten beschikten. Daarna ontstond, met de invoering van de AOW in 1957, een basisinkomenvoorziening voor alle ouderen. De inkomenspositie van ouderen is in de jaren daarna langzaam maar zeker verder verbeterd, doordat de AOW in stappen werd verhoogd. In 1974 kwam een netto-netto koppeling met het Wettelijk Minimumloon tot stand, die in 1980 werd geformaliseerd in wetgeving.[8] Daarnaast hadden steeds meer mensen bij pensionering een aanvullend pensioen opgebouwd. In de jaren tachtig trad vanwege de economische crisis een tijdelijke koopkrachtdaling van de AOW op, doordat de AOW een aantal jaren werd ontkoppeld.

3.2 Periode 1990 tot heden

In deze paragraaf staan de huidige inkomens- en vermogenspositie van ouderen en de ontwikkeling in de afgelopen twee decennia centraal. Voor de periode 1990-2010 zijn definitieve cijfers beschikbaar over de gerealiseerde inkomens- en vermogensontwikkeling. Voor de jaren 2011 tot en met 2013 zijn alleen koopkrachtcijfers beschikbaar die een statisch beeld geven van de inkomensontwikkeling.

3.2.1 Inkomensontwikkeling

In figuur 1 is het mediane[9] gestandaardiseerde[10] besteedbaar[11] huishoudinkomen in 1990, 2000 en 2010 weergegeven voor een aantal leeftijdsgroepen. Uit de figuur is op te maken dat de inkomenspositie van ouderen de afgelopen twee decennia is verbeterd. Het voor inflatie gecorrigeerde mediane inkomen van de totale groep ouderen nam tussen 1990 en 2010 toe met 26%. Ook is het inkomen van ouderen relatief gestegen ten opzichte van het inkomen van huishoudens met een kostwinner tussen de 35 en 65 jaar. Het mediane inkomen van deze groep ging er in dezelfde periode 18% op vooruit. Het absolute inkomen van ouderen ligt onder dat van de leeftijdsgroep 35 tot 65 jaar.

De belangrijkste reden voor de stijging van het mediane gestandaardiseerde besteedbaar huishoudinkomen van ouderen (maar ook van andere leeftijdsgroepen) is het zogenaamde *cohorteffect*. De huishoudens die toetreden tot de groep ouderen (als de kostwinner 65 wordt) hebben gemiddeld een hoger inkomen dan de ouderen

[8] Mahieu, R. (2008), *The changing role of premiums in the Dutch first pillar pension, AOW -A theory of economic equivalence tested-*

[9] De mediaan is de middelste waarde in een reeks getallen die gerangschikt zijn naar grootte. Dat wil zeggen dat 50% van de getallen onder de mediaan ligt en 50% van de getallen boven de mediaan.

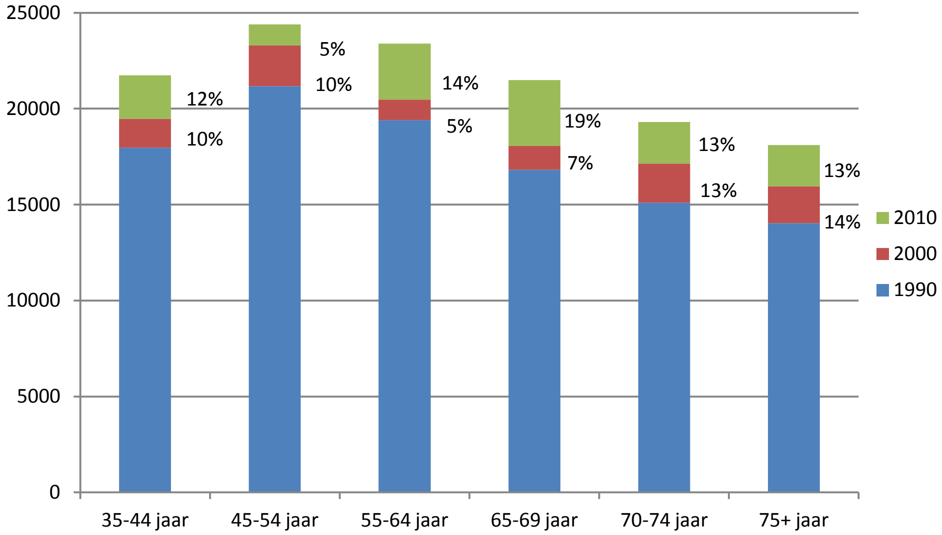
[10] Bij deze inkomensmaat wordt gecorrigeerd voor verschillen in huishoudsamenstelling en worden één- en meerpersoonshuishoudens vergelijkbaar.

[11] Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

die overlijden, waardoor het mediane inkomen van de groep stijgt. Dit hogere inkomen hangt samen met het feit dat een steeds meer ouderen een aanvullend pensioen hebben opgebouwd en dat dit pensioen ook gemiddeld hoger is. In 2010 ontving 73% van de ouderen een aanvullend pensioen tegenover 58% in 1990. De gemiddelde hoogte van het aanvullend pensioen bedroeg zo'n 12.700 euro per pensioenontvanger in 2010, een stijging met een derde (gecorrigeerd voor inflatie) ten opzichte van 1990.[12] Het aanvullend pensioen is daarmee een steeds belangrijker onderdeel van het inkomen van ouderen.

Het feit dat juist het cohorteffect een belangrijke bijdrage levert aan het stijgende mediane inkomen van ouderen is waarschijnlijk de verklaring voor het feit dat veel reeds gepensioneerden zich niet herkennen in het beeld van 'rijker wordende ouderen'. Het feit dat de nieuwe generatie ouderen rijker is dan de ouderen die overlijden heeft geen invloed op het inkomen van de oudere die reeds met pensioen is. De koopkracht van het aanvullend pensioen is daarnaast in de periode 1990-2010 gemiddeld niet of nauwelijks toegenomen. De gemiddelde indexatie van pensioenen hield tussen 1990 en 2010 ongeveer gelijke tred met de inflatie.[13]

Figuur 1: Gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen, mediaan, naar leeftijdsgroep (euro's in prijzen 2010) en procentuele stijging 1990-2000, 2000-2010



Bron: CBS, IPO 1990-2010

Het inkomen van ouderen is ook los van de hierboven beschreven cohorteffecten gestegen. Tussen 1990 en 2008 steeg hun reële inkomen met gemiddeld 0,7% per jaar. Dit was vergelijkbaar met de inkomensontwikkeling van de groep 55 tot 64 jarigen. Jongere werkenden kenden wel een hogere inkomensgroei, vanwege hun carrière-ontwikkeling.[14] De koopkrachtstijging van ouderen werd voornamelijk veroorzaakt door een hogere netto AOW. In de periode 2000-2010 steeg de netto AOW voor een alleenstaande met 13% en voor een paar met 11%. Tussen 1990 en 2000 was dit 5% respectievelijk 4%.[15] In paragraaf 3.2.2 wordt dieper op het effect van inkomensbeleid ingegaan.

[12] CBS, *Inkomenspanelonderzoek (1989-2010)*
[13] Soede, A. (2012), Tevreden met pensioen, SCP, p. 76
[14] Soede, A. (2012), Tevreden met pensioen, SCP, p. 113
[15] Soede, A. (2012), Tevreden met pensioen, SCP, p. 61

Sinds 2009 is het mediane inkomen aan het dalen. Het mediane inkomen nam tussen 2009 en 2010 binnen alle leeftijdsgroepen af. Daarnaast is de koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens voor de jaren 2011 t/m 2013 negatief. Ouderen hebben in de jaren 2011 t/m 2013 met een grotere koopkrachtdaling te maken dan werkenden (cumulatief 5¼ % t.o.v. 3¼ %). Voornaamste oorzaak van deze koopkrachtdaling ligt in het achterwege blijven van indexatie van pensioenen en/of korting van het pensioen. Het ligt in de verwachting dat de ontwikkeling van het mediane inkomen van de groep ouderen een positiever beeld laat zien door eerder beschreven cohorteffecten. De ontwikkeling van het mediane inkomen van 65-'ers zal waarschijnlijk juist lager liggen vanwege de stijgende werkloosheid.

3.2.2 *Effect van beleid op de inkomensontwikkeling*

In tabel 3 is de statische koopkrachtontwikkeling tussen 2002 en 2012 weergegeven voor alle standaardhuishoudens. Ook geeft de tabel inzicht in het effect van het gevoerde inkomensbeleid op de koopkracht, waarbij het effect van specifiek inkomensbeleid voor ouderen apart in beeld is gebracht.

De koopkrachtontwikkeling van ouderen tussen 2002 en 2012 is over het algemeen gunstiger geweest dan de koopkrachtontwikkeling van de overige huishoudens, behoudens alleenstaande ouders. Dit komt voornamelijk doordat ouderen relatief veel geprofiteerd hebben van het gevoerde inkomensbeleid. Zonder het gevoerde inkomensbeleid zou de koopkrachtontwikkeling van ouderen over de periode 2002 tot 2012 fors negatief zijn geweest. Dit heeft onder andere ermee te maken dat de inflatie over deze periode hoger was dan de gemiddelde indexatie van de pensioenen. Daarnaast hebben de stijgende zorgkosten een negatief effect gehad op de koopkracht. Het positieve effect van het inkomensbeleid wordt grotendeels veroorzaakt door specifiek beleid gericht op de koopkracht van ouderen. Het gaat daarbij om verhogingen van ouderenkortingen en de AOW-tegemoetkoming/MKOB. Voor paren met AOW en 10.000 euro aanvullend pensioen had de invoering van het zorgstelsel in 2006 ook een relatief groot positief effect op de koopkracht (+7,2%).

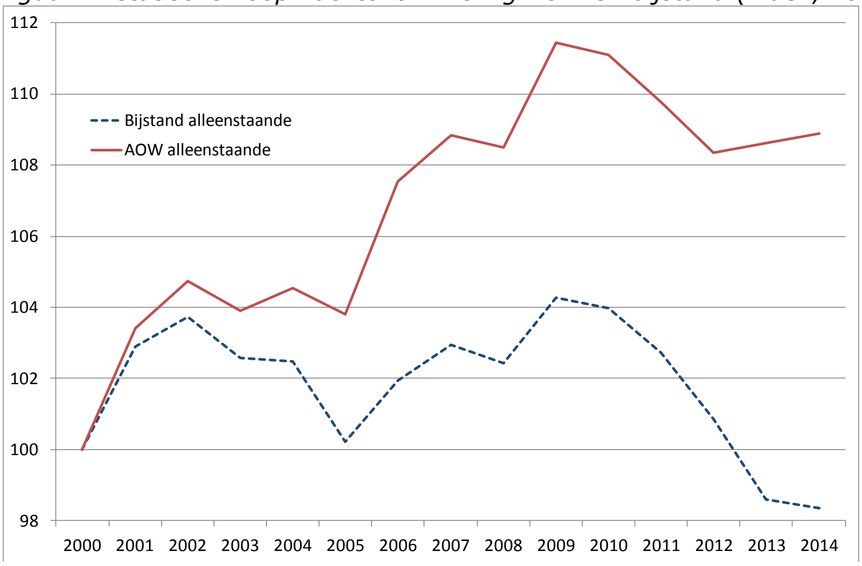
Tabel 3: Koopkrachtontwikkeling en effect inkomensbeleid 2002-2012

	koopkracht-ontwikkeling	**effect inkomens-beleid**	**waarvan specifiek gericht op ouderen**
AOW alleenstaande, alleen AOW	**3,5%**	**7,6%**	**7,1%**
AOW alleenstaande, AOW + 10.000	**-0,6%**	**4,8%**	**4,1%**
Alleenstaande, minimumloon	0,2%	2,2%	
Alleenstaande, modaal	-2,0%	-0,2%	
Alleenstaande, 2x modaal	-3,2%	-2,3%	
Alleenstaande ouder, minimumloon	6,8%	6,8%	
Alleenstaande ouder, modaal	5,1%	6,1%	
Alleenstaande, minimumuitkeringsgerechtigde	-2,9%	0,7%	
Alleenstaande ouder, minimumuitkeringsgerechtigde	3,2%	5,9%	
AOW paar, alleen AOW	**0,3%**	**6,9%**	**5,2%**
AOW paar, AOW + 10.000	**3,5%**	**11,5%**	**4,8%**
Alleenverdiener met kinderen, modaal	-3,5%	-0,1%	
Alleenverdiener met kinderen, 2x modaal	-1,6%	2,1%	
Tweeverdieners met kinderen, modaal + ½x modaal	-0,6%	1,0%	
Tweeverdieners met kinderen, 2x modaal + ½x modaal	0,5%	2,5%	
Tweeverdieners zonder kinderen, modaal + modaal	-2,2%	0,2%	
Tweeverdieners zonder kinderen, 2x modaal + modaal	-2,8%	-1,4%	
Paar met kinderen, minimumuitkeringsgerechtigden	0,6%	5,1%	

Bron: Ministerie SZW (2011), *Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid*; 2011 en 2012 toegevoegd op basis van eigen berekeningen

Figuur 2 geeft de (jaarlijkse) koopkrachtontwikkeling van een AOW uitkering en een bijstandsuitkering nogmaals weer. Hierin is zichtbaar dat sinds 2000 de koopkracht van iemand met alleen AOW is gestegen t.o.v. iemand met een bijstandsuitkering. Ook hier wordt duidelijk zichtbaar dat de focus van het inkomensbeleid zich vaak richt op AOW'ers, ook als het gaat om de laagste inkomensgroepen.

Figuur 2: statische koopkrachtontwikkeling AOW en bijstand (index, 2000=100)



Bron: CPB (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*

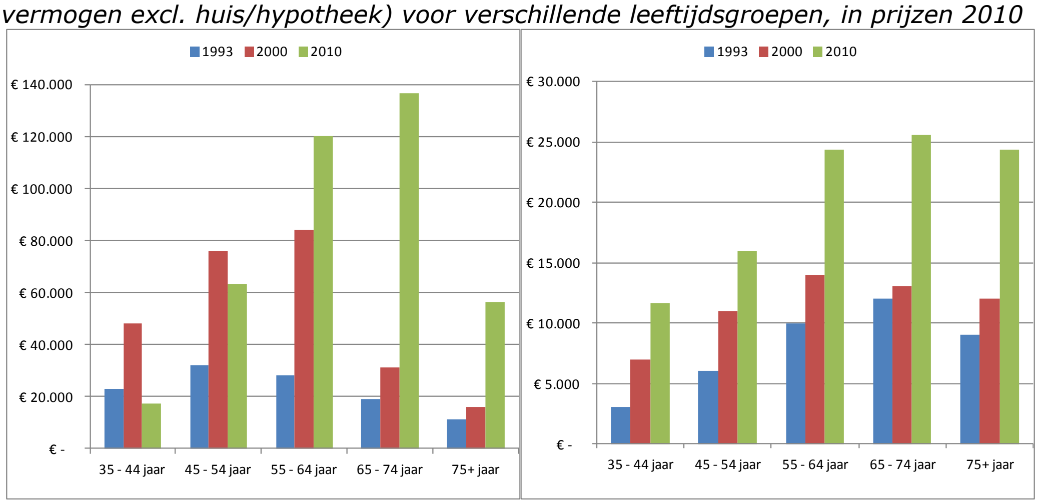
3.2.3 *Vermogensontwikkeling*

Vermogen is niet gelijkmatig verdeeld over leeftijdsgroepen, er zijn verschillen tussen jongeren en ouderen. Dit is ook logisch gezien het gebruikelijke patroon van inkomen en besparingen over de levensloop. Veel jonge huishoudens lenen om een woning te kopen, terwijl ouderen tijd hebben gehad om spaartegoeden op te bouwen en hypotheekschuld te verminderen. Hierbij komt dat woningprijzen tussen 1984 en 2008 fors en onafgebroken zijn gestegen. Na de top in 2008 is de woningprijs inmiddels weer zo'n 20% gedaald. De prijsontwikkeling op de woningmarkt is een belangrijke oorzaak van de forse toename in de vermogensverschillen tussen oudere woningbezitters enerzijds en anderzijds jongere woningbezitters en (jonge en oude) huurders. Een aanzienlijk deel van de overwaarde is niet het resultaat van aflossen, maar hangt samen met het moment waarop generaties toe waren aan het kopen van hun eerste woning. Momenteel staan jonge huishoudens verhoudingsgewijs vaak "onder water" met hun hypotheek, terwijl oudere huishoudens die hun eerste woning in de 20ste eeuw hebben gekocht relatief vaak een overwaarde hebben, ondanks de huizenprijsdaling sinds 2008.

In figuur 3 op de volgende bladzijde is de vermogensontwikkeling tussen 1993 en 2010 voor verschillende leeftijdsgroepen in beeld gebracht. Hieruit is op te maken dat tussen 1993 en 2000 de grootste stijging van het totale vermogen plaats vond bij de leeftijdsgroepen 35 tot 65. Tussen 2000 en 2010 is het vermogen van ouderen juist hard gestegen. Deze enorme vermogensstijging wordt grotendeels veroorzaakt door cohorteffecten: huishoudens die instromen in de leeftijdscategorieën 65-74 en 75+ (kostwinner wordt 65, respectievelijk 75) hebben vaker een eigen huis en de overwaarde van het huis is gemiddeld hoger dan bij de mensen die uitstromen.

Door dit cohorteffect blijft, ondanks de huizenprijsdaling vanaf 2008, het mediane vermogen van ouderen zelfs tussen 2008 en 2010 stijgen. Het mediane vermogen van de huishoudens met een kostwinner tussen de 35 en 55 daalde juist tussen 2000 en 2010. Onderliggende data laten echter zien dat huizenbezitters in alle leeftijdscategorieën procentueel ongeveer even zwaar worden getroffen door de huizenprijsdaling na 2007.[16]

Figuur 3: Mediane vermogen[1] per huishouden (links totaal vermogen, rechts vermogen excl. huis/hypotheek) voor verschillende leeftijdsgroepen, in prijzen 2010



[1] exclusief pensioenvermogen in de 2^{e} en 3^{e} pijler
Bron: CBS, *Vermogen 1993 - 2000*, www.statline.nl en CBS, IPO 2010

Onderzoek van DNB bevestigd het beeld dat oudere generaties relatief veel hebben geprofiteerd van de huizenprijsstijging.[17] Ten opzichte van 1993 is het netto vermogen van ouderen gegroeid en is het netto vermogen van jongere huishoudens (met kostwinner tot 45 jaar) afgenomen.

Het vermogen zonder eigen huis en de daarop rustende hypotheek is tussen 1993 en 2010 binnen alle leeftijdsgroepen gestegen. Ook hier is te zien dat met name sinds 2000 het vermogen van ouderen hard is gestegen. Sinds 2005 is er echter bij alle leeftijdsgroepen sprake van een stagnatie van de groei van het vermogen exclusief eigen huis en hypotheek.[18]

3.2.4 *Inkomens- en vermogensspreiding*

In de vorige twee subparagrafen is vooral gekeken naar de inkomens- en vermogenspositie van de doorsnee oudere. Achter deze medianen en gemiddelden zit echter een grote spreiding. Dit geldt nog sterker voor vermogen dan voor inkomen.

Tabel 4 op de volgende bladzijde laat de inkomensspreiding zien voor verschillende leeftijdsgroepen. Hieruit blijkt dat relatief weinig ouderen een laag inkomen hebben en juist relatief vaak voorkomen in het 2^{e} en 3^{e} inkomenskwintiel. Relatief weinig ouderen van 70+ hebben een hoog inkomen. In de hoogste twee inkomenskwintielen zitten relatief veel huishoudens uit de leeftijdsgroep 45 tot 65.

[16] CBS, *Inkomenspanelonderzoek (1989-2010)*
[17] DNB (2012), *DNBulletin oktober 2012, de vermogens van jong en oud*
[18] CBS, *Inkomenspanelonderzoek (1989-2010)*

Tabel 4: Inkomensverdeling (gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen, negatieve inkomens uitgezonderd) in procenten[1] naar leeftijdsgroep (2010)

Inkomenskwintiel		35- 45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar	65-70 jaar	70-75 jaar	75+
0-20	(0 t/m € 14.354)	19%	15%	16%	10%	13%	15%
20-40	(€ 14.354 t/m € 18.371)	18%	15%	14%	26%	34%	39%
40-60	(€ 18.371 t/m € 23.021)	21%	20%	18%	23%	22%	22%
60-80	(€ 23.021 t/m € 30.095)	21%	24%	22%	20%	17%	14%
80-100	(vanaf € 30.095)	21%	26%	30%	21%	14%	10%

[1] *De procenten tellen per leeftijdsgroep op tot 100%*

Bron: CBS, IPO 2010

Vermogen is zeer scheef verdeeld over huishoudens. Circa 80% van het vermogen is in handen van de 20% meest vermogende huishoudens. Bij ouderen ligt dit percentage nog iets hoger.[19] In tabel 5 is te zien dat vermogen ook relatief scheef verdeeld is tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Ouderen zitten vaker in de hoogste vermogenskwintielen dan huishoudens jonger dan 65. Ongeveer 40% van de ouderen beschikt over een vermogen van meer dan 200.000 euro.

Tabel 5: Vermogensverdeling (inclusief en exclusief huis en hypotheek) van huishoudens in procenten[1] naar leeftijdsgroep (2010)

	Totaal vermogen					Vermogen exclusief huis/hyp				
Vermogens -kwintiel	35-50 jaar	50-65 jaar	65-70 jaar	70-75 jaar	75+	35-50 jaar	50-65 jaar	65-70 jaar	70-75 jaar	75+
0-20	27%	17%	10%	6%	5%	21%	19%	16%	12%	9%
20-40	18%	17%	15%	17%	17%	21%	19%	16%	16%	15%
40-60	23%	18%	17%	19%	30%	21%	19%	18%	20%	23%
60-80	21%	26%	27%	22%	18%	20%	21%	24%	23%	27%
80-100	11%	22%	31%	36%	30%	17%	22%	27%	30%	27%

[1] *De procenten tellen per leeftijdsgroep op tot 100%*

Bron: CBS, IPO 2010

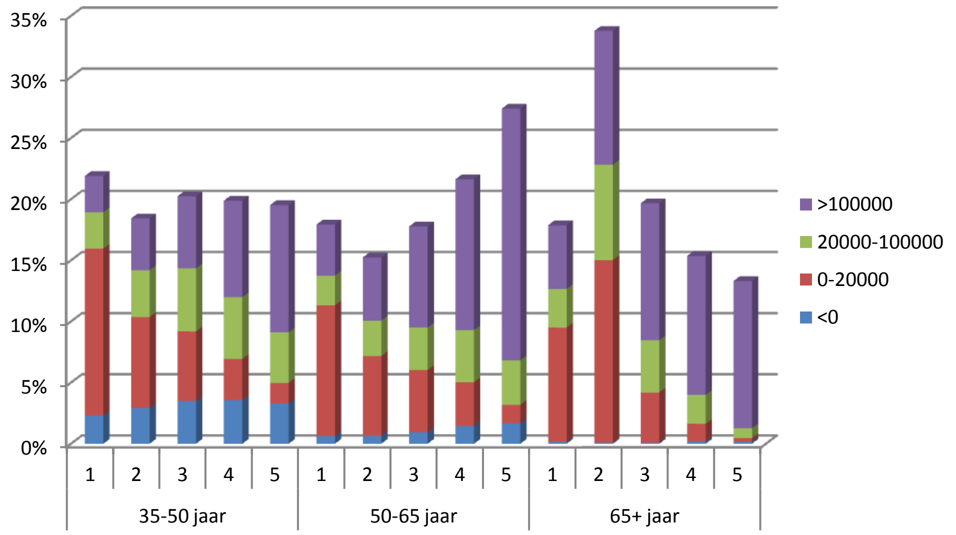
Inkomens- en vermogenspositie gepensioneerde zelfstandigen

Over de inkomens- en vermogenspositie van zelfstandigen op hun oude dag is relatief weinig bekend. Het CBS heeft in 2012 twee onderzoeken (CBS, 2012a en CBS, 2012b) hiernaar gedaan. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat voormalige zelfstandigen een vergelijkbare inkomenspositie hebben als voormalige werknemers. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het inkomen dat gegenereerd kan worden door het vermogen om te zetten in een inkomensstroom. De inkomensspreiding bij voormalig zelfstandigen is wel iets groter. Gepensioneerde zelfstandigen hebben gemiddeld genomen een groot vermogen, dat voor een deel in het eigen huis zit. Er zijn relatief weinig gewezen zelfstandigen met een laag inkomen en laag vermogen. Kanttekening bij deze onderzoeken is dat enkel is gekeken naar personen die 67 jaar waren in 2008 en die eind 1999 en/of eind 2003 werkzaam waren als zelfstandige en/of werknemer. Het is de vraag of dit cohort representatief is voor de hele groep pensioneerde zelfstandigen. Jaarcijfers over de pensioenopbouw uit 2009 en 2010 (Ministerie SZW, 2013a) suggereren dat de pensioensituatie van circa 17% tot 25% van de zzp'ers aanzienlijk slechter is dan van werknemers. Aanvullend onderzoek op dit punt is gewenst. Helaas was het niet mogelijk om deze groep mee te nemen in de CPB-prognose van de toekomstige inkomenspositie- en vermogenspositie van ouderen (zie paragraaf 3.5). Momenteel zijn er volgens het CBS 1,1 miljoen zelfstandigen (14% van de beroepsbevolking).

[19] CBS, IPO 2010

Er is een duidelijke relatie tussen inkomen en vermogen van huishoudens (zie figuur 4). Huishoudens in de laagste inkomenskwintielen beschikken over het algemeen over weinig vermogen. Bij ouderen geldt dit in mindere mate dan bij de andere leeftijdsgroepen. Het percentage huishoudens in de laagste twee inkomenskwintielen met een vermogen van meer dan 100.000 euro is groter bij ouderen dan bij huishoudens jonger dan 65 jaar. Verder wordt uit de figuur duidelijk dat de meeste ouderen met een hoog inkomen, ook over een substantieel vermogen beschikken.

Figuur 4: Vermogensverdeling (totaal vermogen, 2010) van huishoudens in procenten[1] per inkomenskwintiel naar leeftijdsgroep



[1] De procenten tellen per leeftijdsgroep op tot 100%

Inkomenskwintiel 1: 0 t/m € 14.354, kwintiel 2: € 14.354 t/m € 18.371, kwintiel 3: € 18.371 t/m € 23.021, kwintiel 4: € 23.021 t/m € 30.095, kwintiel 5: vanaf € 30.095.

Bron: CBS, IPO 2010

3.2.5 *Armoede onder ouderen*

De kans op armoede is onder ouderen laag. In 2011 had 3,3 % van de huishoudens met een kostwinner ouder dan 65 een inkomen beneden de lage-inkomensgrens, tegenover 8,7% van alle huishoudens (zie onderstaande box voor uitleg over armoedegrenzen). Op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium ontstaat een vergelijkbaar beeld (3,2% versus 7,5%)[20]. Alleen in uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld hoge schulden) vervallen ouderen in armoede. Ook is de kans op langdurige armoede onder huishoudens met een kostwinner ouder dan 65 zeer klein. Daarnaast blijkt een relatief groot deel van de ouderen die onder de lage-inkomensgrens vallen, over een substantieel vermogen beschikt. Bijna 40% van deze ouderen heeft een vermogen van meer dan 100.000 euro. Dit vermogen zit voor een groot deel in het eigen huis. Ter vergelijking, 41% van de totale groep huishoudens boven de lage-inkomensgrens heeft een vermogen van meer dan 100.000 euro.[21]

[20] CBS, *Huishoudens onder lage-inkomensgrens*, www.statline.nl.
[21] Tabel 2.4 uit CBS/SCP (2012), *Armoedesignalement 2012*

Armoedegrenzen
In Nederland worden verschillende indicatoren gebruikt om de ontwikkeling van armoede in kaart te brengen. Het betreft de lage inkomensgrens van het CBS en het basisbehoeftecriterium en het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP. De lage-inkomensgrens is gebaseerd op de hoogte van de bijstand in 1979. Dit is de grens die beleidsmatig door SZW veel wordt gebruikt, omdat de inkomensgrens alleen wordt aangepast met de inflatie en daarmee een gelijkblijvend koopkrachtniveau in de tijd aangeeft. Het basisbehoeftecriterium betreft een normbedrag dat is gebaseerd op de minimaal vereiste uitgaven voor voedsel, kleding en wonen. In het niet-veel-maar-toereikendcriterium wordt daarbovenop ook nog rekening gehouden met minimaal vereiste uitgaven voor sociale participatie.
De armoede-indicatoren worden geconfronteerd met het besteedbaar inkomen van huishoudens en personen om in beeld te brengen hoe de kans op armoede zich ontwikkelt. Huishoudens met een inkomen onder één van deze grenzen zijn daarmee niet per definitie arm. Zo wordt er geen rekening gehouden met vermogen of gemeentelijk inkomensbeleid.

De afgelopen jaren is de kans op armoede onder ouderen sterk afgenomen. In 2000 zat nog bijna 12 % van de ouderen onder de lage-inkomensgrens.[22] Deze afname heeft twee oorzaken: (1) Steeds meer ouderen ontvangen naast de AOW een aanvullend pensioen. In 2010 had slechts 11% van de huishoudens met een kostwinner ouder dan 65 geen aanvullend pensioen. (2) De belangrijkste oorzaak van de daling van de kans op armoede onder ouderen is dat de koopkracht van ouderen met alleen AOW sinds 2000 is gestegen (zie ook paragraaf 3.2.1 en 3.2.2).

Groot deel van de samenleving heeft verkeerd beeld over inkomenspositie ouderen
Van Dalen en Henkens (2013) hebben onderzoek gedaan naar het beeld dat in de samenleving leeft over de inkomenspositie van ouderen. Aan een panel van ruim 5000 respondenten werd de vraag voorgelegd of de armoede hoger is onder ouderen (65+) of onder 'jonge' mensen (30-65 jaar). Slechts 40 % van de respondenten gaf het juiste antwoord, namelijk dat armoede onder 30-65 jarigen hoger is dan onder ouderen. Daarnaast werd gevraagd of ouderen nu makkelijker of moeilijker kunnen rondkomen dan 20 jaar terug. Hierop wist slechts een kwart van de respondenten het juiste antwoord, namelijk dat ouderen de afgelopen 20 jaar (naar eigen zeggen) makkelijker kunnen rondkomen. Blijkbaar is het voor een meerderheid van de bevolking moeilijk om de inkomenspositie van ouderen goed te kunnen beoordelen. De studie laat zien dat onder een groot deel van de samenleving nog steeds het stereotype beeld bestaat dat veel ouderen arm zijn, terwijl dit niet spoort met de feiten.

Het aantal mensen met een onvolledige AOW neemt toe. Eind 2012 had zo'n 10% van de AOW-ontvangers in Nederland (ongeveer 280.000 mensen) een onvolledige AOW. Een deel van deze groep (zo'n 15%) valt terug op bijstandsondersteuning voor ouderen. Het grootste deel van de mensen met een onvolledige AOW beschikt over voldoende aanvullend pensioen of vermogen om een inkomen op of boven het sociaal minimum te vergaren. Wellicht kan er ook sprake zijn van enig niet-gebruik van de bijstand onder ouderen. Verwachting is echter dat niet-gebruik beperkt is omdat ouderen door de SVB worden gewezen op het recht op bijstand.

[22] CBS, *Huishoudens onder lage-inkomensgrens*, www.statline.nl.

3.3 Bestedingsbehoefte van ouderen

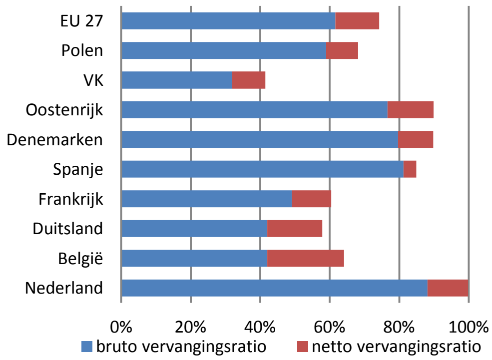
Behoeften van mensen veranderen over de levensloop, bijvoorbeeld na het krijgen van kinderen of na het stoppen met werken. Deze veranderende behoeften leiden tot andere bestedingspatronen. Bestedingen veranderen ook wanneer mensen met pensioen gaan. Ouderen geven gemiddeld relatief meer geld uit aan zaken zoals voeding en huisvesting en minder aan bijvoorbeeld ontspanning en vervoer.[23] Daarnaast blijkt uit verschillende studies dat ouderen minder bestedingsbehoefte hebben.[24] Soede (2012) laat zien dat een gepensioneerde gemiddeld genomen 18% minder inkomen nodig heeft om een vergelijkbaar welvaartsniveau te behalen dan een werkende alleenstaande van 55 jaar. De geringe bestedingsbehoefte van ouderen spoort ook met het gegeven dat ouderen, ondanks hun lagere inkomen, vaker aangeven gemakkelijk te kunnen rondkomen dan mensen jonger dan 65.[25] Soede komt tot de conclusie dat de inkomensdaling bij pensionering redelijk strookt met de afgenomen behoeften van ouderen nadat zij zijn gepensioneerd. Verder blijkt uit de studie van Soede dat de financiële behoeften van ouderen ook afnemen met het klimmen van de jaren. Een 85-jarige heeft relatief minder inkomen nodig dan een 75-jarige, die weer minder inkomen nodig heeft dan een 65-jarige.

3.4 Internationale vergelijking

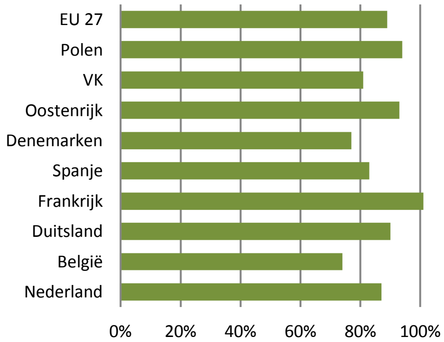
In deze paragraaf wordt de inkomenspositie van ouderen in Nederland vergeleken met die in een aantal andere Europese landen. Dit gebeurt aan de hand van cijfers over de relatieve inkomenspositie van ouderen (ten opzichte van jongeren en van het inkomen dat verdiend werd voor pensionering) en armoede onder ouderen. In bijlage 5 staan nog meer internationaal vergelijkende cijfers.

Figuur 5a laat de bruto en netto vervangingsratio (inkomen na pensionering als percentage van het gemiddelde inkomen tijdens het werkzame leven) zien van verschillende EU-landen. Het betreft vervangingsratio's die berekend zijn op basis van een ideaaltypische werknemer die een gemiddeld salaris verdient en tot aan zijn pensioen continu werkt. Deze modelmatige vergelijking zegt daarmee vooral iets over de mogelijkheden tot pensioenopbouw. De werkelijke pensioenopbouw kan afwijken.

Figuur 5a: Bruto en netto vervangingsratio pensioenen, 2008 (links) en figuur 5b: ratio mediane besteedbaar inkomen per persoon 65+/25-65 jaar, 2010 (rechts)



Bron: OECD (2011)



Bron: Eurostat (2011)

Figuur 5a laat zien dat Nederland een relatief genereus pensioenstelsel heeft. Bij volledige pensioenopbouw is het inkomen na pensionering ongeveer even hoog als

[23] SCP (2004), *Rapportage ouderen 2004* en SCP (2006), *Rapportage ouderen 2006*
[24] o.a. Bosch, K. van den (2001), *Identifying the poor: using subjectieve and consensual measures* en Soede, A. (2012*), Tevreden met pensioen*, SCP
[25] CBS*, Inkomensbeoordeling van huishoudens,* www.statline.nl.

het gemiddelde inkomen gedurende het werkzame leven. Hierbij is wel de kanttekening op zijn plaats dat de geplande verlaging van de mogelijkheden tot pensioenopbouw in Nederland hier nog niet in meegenomen zijn.
Uit figuur 5b is op te maken dat in Nederland de inkomenspositie van ouderen ten opzichte van personen in de leeftijdsgroep 25 tot 65 redelijk gemiddeld is in internationaal perspectief. Opvallend is dat er weinig samenhang tussen de twee figuren lijkt te zitten. Een genereus pensioenstelsel leidt niet automatisch tot een relatief hoog inkomen van ouderen ten opzichte van jongeren. Dit kan wellicht verklaard worden doordat verschillende dingen worden gemeten.[26]

Nederland scoort internationaal gezien goed op het gebied van tegengaan van armoede, zeker als het om ouderen gaat (zie tabel 6). In internationaal perspectief is het risico op armoede onder ouderen in Nederland erg laag (ook ten opzichte van rest van de bevolking) en zijn er relatief weinig ouderen die aangeven moeilijk rond te kunnen komen.

Tabel 6: Aandeel personen met een inkomen lager dan 60% van de mediaan in het betreffende land (Europese maatstaf voor risico op armoede) en aandeel personen dat aan geeft zeer moeilijk rond te komen

	Risico op armoede		Zeer moeilijk rondkomen		
	Totaal	65+	Totaal	65+ alleenstaand	65+ paar
EU 27	16,9%	15,9%	10,0%	9,2%	5,8%
Polen	17,7%	14,7%	12,4%	22,0%	12,6%
VK	16,2%	21,8%	7,3%	1,9%	2,7%
Oostenrijk	12,6%	16,0%	5,4%	5,4%	1,8%
Denemarken	13,0%	16,0%	4,2%	2,6%	1,0%
Spanje	21,8%	20,8%	10,1%	7,3%	5,3%
Frankrijk	14,0%	9,7%	4,5%	2,1%	0,5%
Duitsland	15,8%	14,2%	3,1%	2,7%	0,9%
België	15,3%	20,2%	8,8%	8,4%	4,8%
Nederland	11,0%	6,5%	3,3%	1,2%	1,0%

Bron: Eurostat (2011)

3.5 De toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen

In de vorige paragrafen werd duidelijk dat de inkomens- en vermogenspositie van ouderen de afgelopen twee decennia sterk is verbeterd. Voor de analyse en het opstellen van beleidsopties is het echter van belang ook een beeld te krijgen van de toekomst. In verschillende studies werd tot nu toe de verwachting uitgesproken dat ook de komende jaren het inkomen en vermogen van ouderen zich relatief gunstig zal ontwikkelen.[27] Recente ontwikkelingen op het gebied van onder meer pensioenen (niet indexeren, afstempelen) en huizenmarkt (prijsdalingen) geven echter aanleiding dit op basis van de meest recente inzichten nogmaals te bezien.

3.5.1 Onderzoek door het CPB

Het CPB heeft in samenwerking met de Universiteit van Leiden een dynamisch microsimulatiemodel ontwikkeld waarmee de inkomens- en vermogensontwikkeling tot 2025 is gesimuleerd. In de tekstbox hieronder staat een korte beschrijving van dit model. Op de website van het CPB is een volledige beschrijving van het model inclusief alle gemaakte aannames terug te vinden.[28]

[26] Modelmatig inkomen versus gerealiseerd inkomen, gemiddeld inkomen versus mediaan inkomen en vergelijking van het inkomen voor en na pensionering van een persoon versus vergelijking van inkomen van verschillende leeftijdscohorten.
[27] Zie onder meer: Ministerie van SZW, De toekomstige inkomenspositie van ouderen, Werkdocument, 2006 en M. Knoef e.a., Changes in the income distribution of the Dutch elderly between 1989-2020: a dynamic microsimulation, Netspar, 2010
[28] CPB en Universiteit Leiden (2013), De toekomstige inkomenspositie van AOW'ers: drie scenario's voor 2025, CPB Achtergronddocument, september 2013

Beschrijving simulatiemodel CPB
Het CPB maakt gebruik van een zogenaamd dynamisch microsimulatiemodel. Dit betekent dat voor ieder individu in de dataset op basis van veronderstellingen en beschikbare gegevens een toekomstbeeld wordt gesimuleerd. Omdat de individuen in de dataset een representatieve steekproef vormen van de Nederlandse bevolking, ontstaat voor de geselecteerde leeftijdsgroepen een representatief beeld voor de toekomst.Uitgangspunt van de simulatie vormt de geobserveerde populatie in het IPO 2008, inclusief gekoppelde gegevens over o.a. pensioenaanspraken (AOW, tweede en derde pijler) en deeltijdfactoren. Vervolgens zijn de bruto inkomens en vermogens tot en met 2025 doorgerekend door aannames te doen over gebeurtenissen op micro- en macroniveau tussen 2008 en 2025. Vanuit het IPO is het huidige loon, vermogen en een reeks achtergrondkenmerken bekend waarop deze aannames zijn gebaseerd. Met de macro-economische onzekerheden is rekening gehouden door met een drietal scenario's te werken, die op een aantal kernonzekerheden van elkaar verschillen (zie onderstaande tabel). Voor de jaren 2008-2012 is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van realisaties. De afstempeling van pensioenaanspraken en de daling van de huizenprijzen van de afgelopen jaren zijn dan ook meegenomen. Tenslotte is het besteedbaar inkomen berekend door het microbestand te koppelen aan het microsimulatiemodel MIMOSI. Het eindresultaat is het netto besteedbaar inkomen en het vermogen in 2010 (geobserveerd) en in 2025 (gesimuleerd) voor een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking.

Tabel: scenarioveronderstellingen

	Positief scenario	Midden-scenario	Negatief scenario
Indexering pensioenen (gemiddelde 2012-2025)*	76%	44%	4%
Huizenprijzen (reëel, 2025 t.o.v. 2012)	10%	-5%	-20%
Contractlonen (gemiddelde mutatie 2012-2025)	3,25%	2,5%	1,75%
CPI (gemiddelde mutatie 2012-2025)	2,5%	2%	1,5%
Rente (10 jarige staatsobligaties, niveau in 2025)	4 ,25%	3,5%	2,75%

* 100% betekent volledige indexatie van 50% loon- en 50% prijsinflatie.

Doel van de simulatie is - kijkend naar verschillende toekomstscenario's - een uitspraak te kunnen doen over de vraag of het beeld van de inkomens- en vermogenspositie van ouderen de komende jaren wezenlijk zal veranderen. De uitkomsten van het model moeten niet worden geïnterpreteerd als een exacte voorspelling van de toekomstige inkomens- en vermogensontwikkeling, daarvoor zijn de onzekerheden te groot. Door de horizon te beperken tot 2025 en te werken met drie verschillende toekomstscenario's voor een aantal sleutelonzekerheden is geprobeerd een zo reëel mogelijk beeld te krijgen van de toekomstige ontwikkeling van het inkomen en vermogen van ouderen (t.o.v. huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd).
Het model levert een beeld op van de inkomens- en vermogenspositie van iedereen die in 2025 ouder is dan 47 jaar. Dit komt omdat in het model een selectie is gemaakt van iedereen ouder dan 30 in 2008. Bij personen jonger dan 30 is het (arbeids)verleden te kort en is er teveel onzekerheid over cruciale besluiten die de ontwikkeling van het huishoudinkomen en vermogen beïnvloeden (het kopen van een huis, samenwonen, etc.). Daarnaast is ervoor gekozen om voor huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd alleen de 47-57 jarigen te presenteren. Achtergrond hiervan is dat ernaar de mening van de werkgroep teveel onzekerheid is over de verandering in uittreedgedrag in de jaren voor het bereiken van de AOW-leeftijd,

waardoor er teveel onzekerheid bestaat over de inkomensresultaten van de groep vlak voor de AOW-gerechtigde leeftijd.
Gevolg hiervan is dat de inkomens- en vermogensontwikkeling van ouderen met die van 47-57 jarigen wordt vergeleken. De groep 47-57 jarigen is echter geen representatieve groep wat betreft het inkomen en vermogen voor *alle* huishoudens onder de AOW-leeftijd:

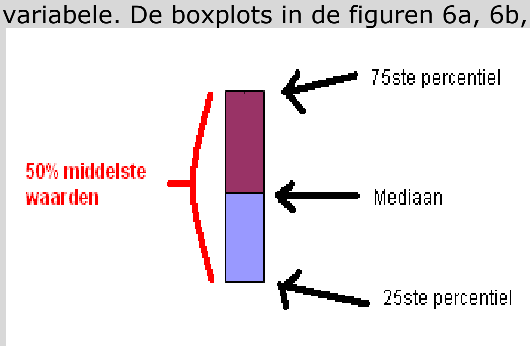
- Huishoudens in de leeftijdscategorie 47-57 hebben gemiddeld genomen een hoger inkomen en bevinden zich vaker in de hoogste inkomensdecielen dan de rest van de huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd (in de categorie 50-55 jaar ligt de piek van de inkomensverdeling, zie ook figuur 1 in paragraaf 3.2.1).
- Het beeld van de inkomensontwikkeling tussen 2010 en 2025 is voor 47-57 jarigen iets gunstiger dan voor het gemiddelde van de hele groep onder de AOW-leeftijd, omdat in het model sprake is van een lichte stijging van de arbeidsparticipatie in deze leeftijdsgroep, terwijl dit niet het geval is voor huishoudens jonger dan 47 jaar.
- Huishoudens in de leeftijdscategorie 47-57 jaar hebben gemiddeld genomen een hoger vermogen en bevinden zich vaker in de hoogste vermogensdecielen dan de rest van de huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd.

De vergelijking tussen 47-57 jarigen en ouderen kan wel worden gebruikt voor een uitspraak over de verschillen in inkomens- en vermogens*ontwikkeling.*

3.5.2 *De verwachte inkomensontwikkeling van ouderen*

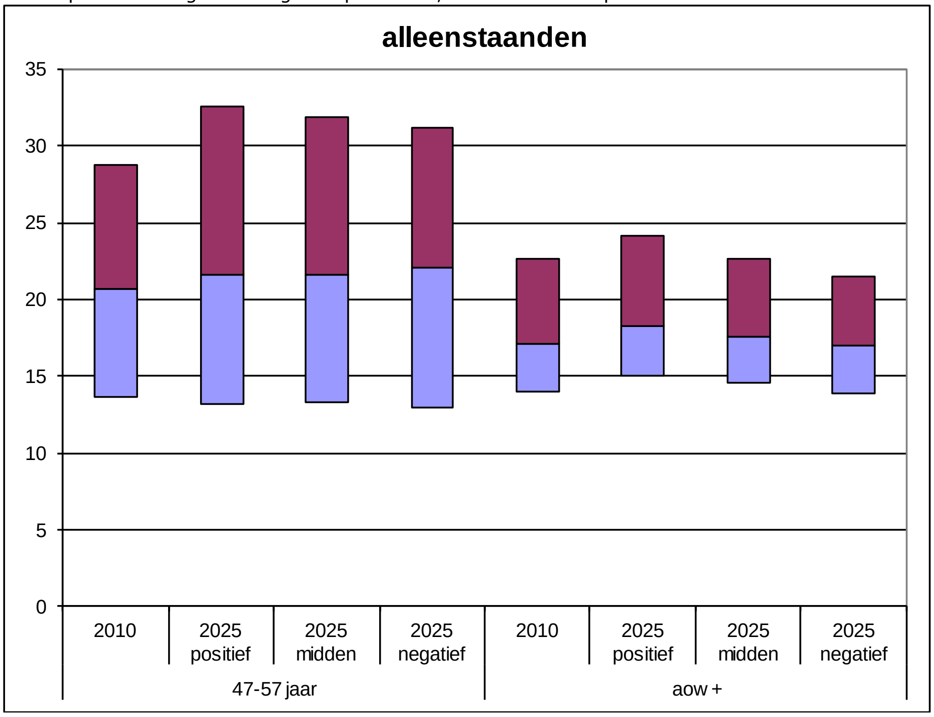
In de figuren 6a en 6b op de volgende bladzijde is voor de drie verschillende scenario's het gesimuleerde besteedbaar huishoudinkomen voor alleenstaanden en paren in 2025 afgezet tegen het inkomen in 2010. Dit met behulp van een zogeheten boxplot. In de figuren is de ontwikkeling van de mediaan en de inkomensverdeling inzichtelijk gemaakt. In de onderstaande tekstbox 'leeswijzer boxplots' is uitgelegd hoe deze boxplots moeten worden gelezen.

Leeswijzer boxplots
Een boxplot is een grafische weergave van informatie over (de spreiding van) een variabele. De boxplots in de figuren 6a, 6b, 8a en 8b bevatten van hoog naar laag



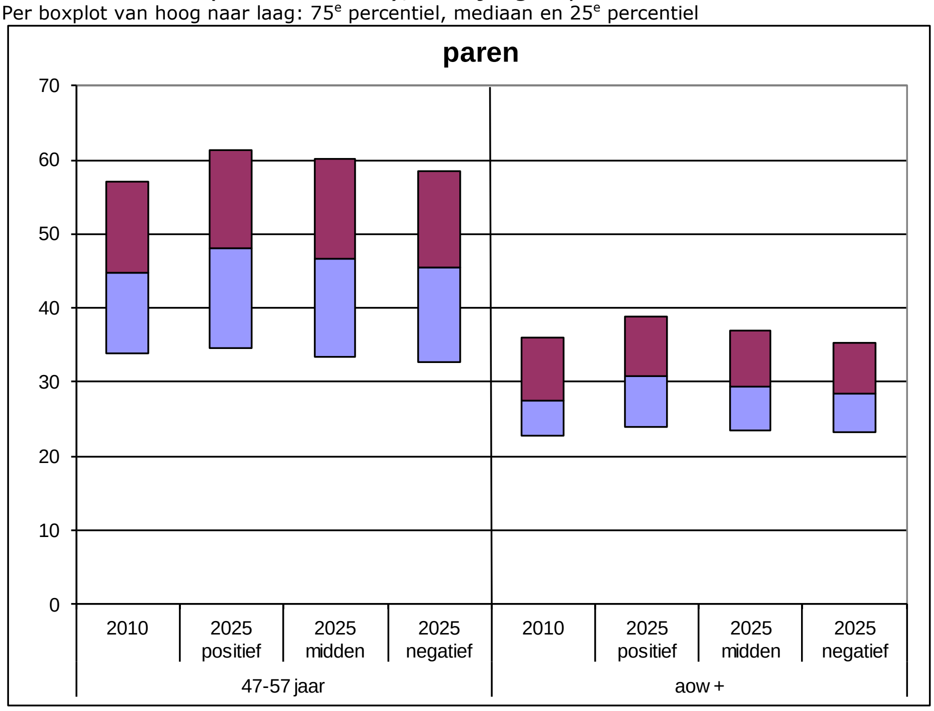
de volgende waarden: het 75e percentiel, de mediaan en het 25e percentiel (zie figuur hiernaast). De mediaan is zoals eerder aangegeven de middelste waarde in een reeks getallen die gerangschikt zijn naar grootte. De percentielen zeggen iets over de spreiding. Het 75e percentiel is bijvoorbeeld de waarde waarbij 75% van de getallen kleiner zijn dan die waarde en 25% groter.

Figuur 6a: Besteedbaar huishoudinkomen (duizenden euro's, in prijzen 2010), alleenstaanden in 2010 en 2025 (drie scenario's), leeftijdsgroep 47-57 en AOW+
Per boxplot van hoog naar laag: 75e percentiel, mediaan en 25e percentiel



Mediaan: +4% +5% +6% +7% +3% +0%
Bron: berekeningen CPB

Figuur 6b: Besteedbaar huishoudinkomen (duizenden euro's, in prijzen 2010), paren in 2010 en 2025 (drie scenario's), leeftijdsgroep 47-57 en AOW+
Per boxplot van hoog naar laag: 75e percentiel, mediaan en 25e percentiel



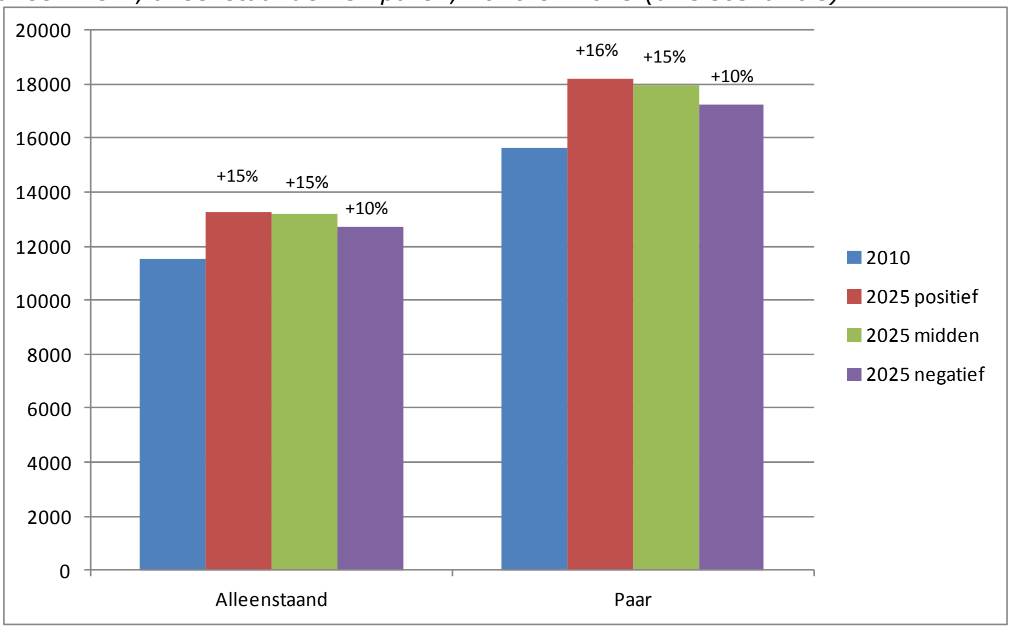
Mediaan: +7% +5% +2% +12% +7% +3%
Bron: berekeningen CPB

Uit de figuren 6a en 6b komt het volgende beeld naar voren:

- De inkomensontwikkeling tussen 2010 en 2025 voor de groep ouderen als totaal wijkt niet substantieel af van de gesimuleerde inkomensontwikkeling voor de groep 47-57 jaar (bij voorzien en verder ongewijzigd beleid). In het midden- en negatieve scenario blijft het mediane besteedbaar inkomen van alleenstaande ouderen iets achter bij dat van alleenstaanden binnen de groep 47-57 jaar. Echter bij paren en in het positieve scenario voor alleenstaanden is de ontwikkeling van het mediane besteedbare inkomen van ouderen gunstiger.
- De mediaan van het besteedbaar huishoudinkomen van huishoudens met een kostwinner ouder dan de AOW-leeftijd (in 2025 is dit 67 jaar) is in 2025 in alle scenario's hoger dan in 2010. Dit wordt veroorzaakt door een hoger aanvullend pensioen, een hogere AOW-uitkering en het hoger inkomen uit vermogen (behalve in het negatieve scenario). Het mediane aanvullend pensioen van de groep ouderen is in 2025 in alle scenario's hoger dan in 2010, zelfs in het negatieve scenario waarbij sprake is van zeer beperkte pensioenindexatie. Dit komt doordat ouderen die met pensioen gaan ook in de periode 2010-2025 gemiddeld genomen een hoger pensioen hebben dan de ouderen die overlijden (cohorteffect). Het reële aanvullend pensioen van individuele huishoudens zal tussen 2010 en 2025 naar verwachting dalen, ook in het positieve scenario, vanwege onvolledige indexatie en pensioenkortingen.
- In de groep 'paren' neemt het mediane inkomen meer toe dan bij alleenstaanden. Dit komt doordat de cohorteffecten van arbeidsparticipatie en het aanvullend pensioen sterker zijn voor paren dan voor alleenstaanden. Meer partners gaan werken en bouwen dus ook meer tweede pijlerpensioen op.

Om een beter beeld te krijgen van de inkomensontwikkeling van ouderen aan de onderkant van het inkomensgebouw is berekend hoe het besteedbaar inkomen van een huishouden met alleen AOW zich ontwikkelt. Dit is weergegeven in figuur 7. Uit de figuur wordt duidelijk dat in alle drie de scenario's het besteedbaar inkomen voor huishoudens met alleen AOW in 2025 hoger is dan in 2010.

Figuur 7: Besteedbaar inkomen (euro's, in prijzen 2010), standaardhuis-houden met alleen AOW, alleenstaanden en paren, 2010 en 2025 (drie scenario's)



Bron: berekeningen CPB

Groei bestedingsmogelijkheden ouderen
In het simulatiemodel is verondersteld dat het financieel vermogen van huishoudens ouder dan de AOW-leeftijd gemiddeld genomen ongeveer gelijk blijft naarmate men ouder wordt. Ouderen kunnen hun vermogen echter ook (deels) consumeren. Voor een deel van de ouderen, met name ouderen met veel vermogen (en weinig inkomen), zal dit een reëel scenario zijn. Voor de consumptiemogelijkheden van deze ouderen is dus naast het besteedbaar inkomen ook het opgebouwd vermogen van belang. Deze bestedingsmogelijkheden zijn berekend door te veronderstellen dat ouderen hun financieel vermogen (exclusief huis en hypotheek) omzetten naar een jaarlijkse uitkering (annuïtiseren) en consumeren vanaf de AOW-leeftijd.

Uit deze berekeningen blijkt dat de doorsnee bestedingsmogelijkheden van ouderen in 2025 in alle scenario's toenemen ten opzichte van 2010. De mediaan van de bestedingsmogelijkheden neemt in alle scenario's harder toe dan de mediaan van het besteedbaar inkomen van ouderen. Dit komt doordat het vermogen van ouderen in 2025 in alle scenario's groter is dan in 2010.

Al met al levert de modelsimulatie een minder rooskleurig beeld op voor de toekomstige inkomensontwikkeling van ouderen dan eerdere studies.[29] Dit was te verwachten, omdat in deze studie met minder optimistische veronderstellingen is gewerkt, bijvoorbeeld m.b.t. pensioenindexering. De inkomenspositie van ouderen in 2025 ten opzichte van huishoudens met een kostwinner tussen 47 en 57 is echter niet wezenlijk anders dan in 2010 (bij voorzien en verder ongewijzigd beleid). Ook wanneer de komende jaren sprake is van zeer beperkte indexering van pensioenen, zal de inkomensontwikkeling van ouderen als groep niet achterblijven bij de groep 47-57. Als naar de bestedingsmogelijkheden (besteedbaar inkomen plus de mogelijkheden om het financieel vermogen te consumeren) van ouderen wordt gekeken, dan ontstaat een gunstiger beeld van de financiële mogelijkheden van ouderen de komende jaren (zie box groei bestedingsmogelijkheden ouderen).

3.5.3 *De verwachte vermogensontwikkeling van ouderen*

In paragraaf 3.5.1 is aangegeven dat de simulatie van de inkomens- en vermogensontwikkeling met veel onzekerheden is omgeven. Dit geldt nog sterker voor het vermogen dan voor het inkomen. De vermogensontwikkeling is sterk afhankelijk van de aannames die gedaan zijn, onder meer over het spaargedrag, hypotheekaflossing en aan- en verkoop van huizen. Over dit gedrag is helaas relatief weinig empirisch materiaal beschikbaar, waardoor de onzekerheden rond deze aannames en daarmee de uitkomsten groot zijn. De onderstaande uitkomsten moeten daarom met enige terughoudendheid worden geïnterpreteerd.
In de figuren 8a en 8b is de vermogensontwikkeling voor alleenstaanden en paren tussen 2010 en 2025 voor drie scenario's in beeld gebracht. Uit de figuren kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De vermogensontwikkeling tussen 2010 en 2025 van zowel ouderen als de groep 47-57 jaar hangt sterk af van de ontwikkeling van de huizenprijzen. Dit verklaart de relatief grote verschillen tussen de drie scenario's in 2025.
- Het vermogen van ouderen zal tot 2025 niet meer sterk toenemen door cohorteffecten. Dit komt onder meer doordat het aandeel ouderen met een

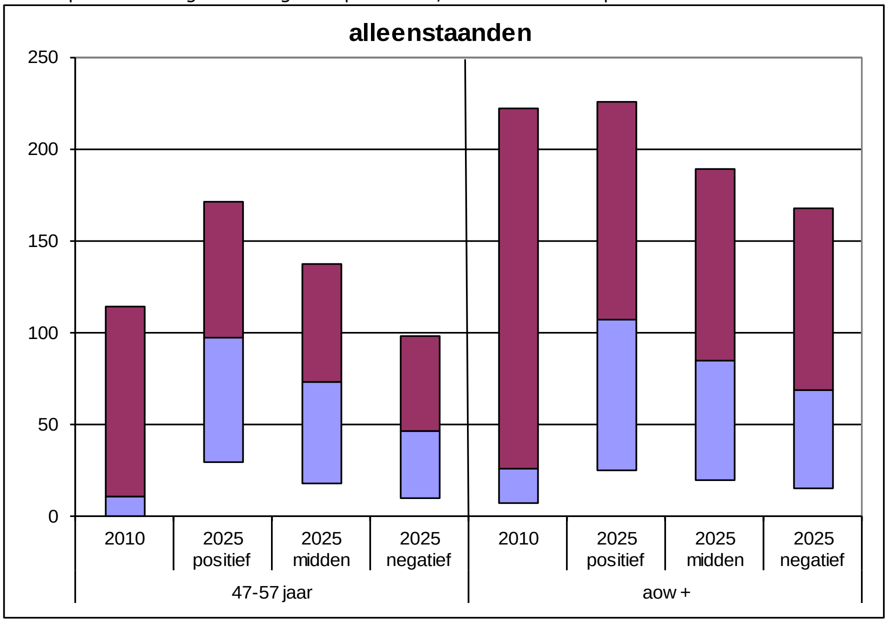
[29] Zie onder meer: Ministerie van SZW, De toekomstige inkomenspositie van ouderen, Werkdocument, 2006 en M. Knoef e.a., Changes in the income distribution of the Dutch elderly between 1989-2020: a dynamic microsimulation, Netspar, 2010

aflossingsvrije hypotheek onder nieuwe generaties ouderen hoger is dan onder de ouderen die overlijden, waardoor de gemiddelde overwaarde daalt.

- Het mediane vermogen van alleenstaanden in beide groepen is in 2025 substantieel hoger dan in 2010. Dit komt doordat in 2010 het mediane huishouden bij alleenstaanden geen eigen huis bezit en in 2025 wel.

Figuur 8a: Totaal vermogen (duizenden euro's, prijzen 2010) in 2010 en 2025 (drie scenario's), leeftijdsgroep 47-57 en AOW+

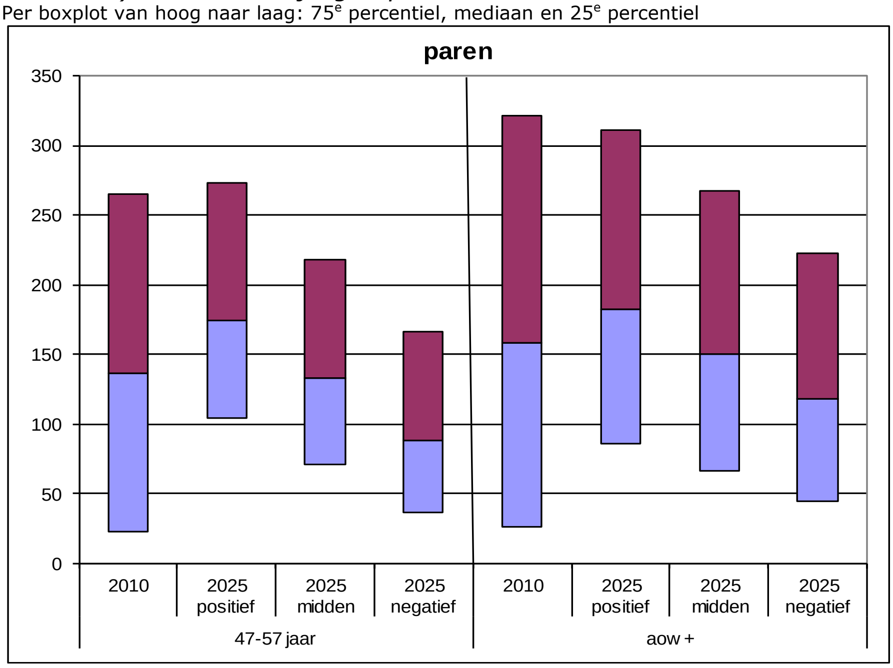
Per boxplot van hoog naar laag: 75e percentiel, mediaan en 25e percentiel



Bron: CPB

Figuur 8b: Totaal vermogen (duizenden euro's, prijzen 2010) in 2010 en 2025 (drie scenario's) voor de leeftijdsgroep 47-57 en AOW+

Per boxplot van hoog naar laag: 75e percentiel, mediaan en 25e percentiel



Bron: CPB

4 Beleidsanalyse

Hoofdstuk 2 gaf een beschrijving van het overheidsbeleid dat van invloed is op de inkomens- en vermogenspositie van ouderen. Ook de (oorspronkelijke) motieven voor overheidsingrijpen zijn aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre deze motieven nog actueel zijn, of het overheidsingrijpen effectief is (geweest) in het bereiken van de beleidsdoelstellingen en of dit op een efficiënte manier gebeurd. Hierbij wordt naar het geheel aan regelingen uit de grondslag gekeken. Een beoordeling van alle afzonderlijke regelingen vindt u terug in bijlage 4.

4.1 Armoedebestrijding

4.1.1 Is armoedebestrijding nog een actueel motief voor overheidsingrijpen?

Armoedebestrijding was halverwege de vorige eeuw dé reden voor de overheid om eerst de Noodwet Ouderdomsvoorziening en later te AOW in te stellen. Armoedebestrijding is ook nu nog steeds een actueel en belangrijk motief voor overheidsingrijpen. Het is echter de vraag of daarvoor ook een specifieke regeling gericht op *alle* ouderen (zoals de AOW) nodig is. Tegenwoordig biedt de bijstand immers ook een algemeen vangnet op minimumniveau. Armoedebestrijding lijkt daarmee geen doorslaggevend argument meer voor het overheidsingrijpen via de AOW. Er ligt echter nog een ander motief ten grondslag aan de AOW, namelijk het bestrijden van marktfalen op de pensioenmarkt. Paragraaf 4.3 komt hier op terug.

4.1.2 Hoe effectief is het beleid?

Zoals in paragraaf 3.2.5 aan de orde is geweest, is de armoede onder ouderen zeer laag en is de kans op armoede onder ouderen sinds 2000 sterk afgenomen. Deels is dit het gevolg van het feit dat steeds meer ouderen een aanvullend pensioen ontvangen. Echter, ook beleid gericht op verbetering van de koopkracht van ouderen (met alleen AOW) heeft hieraan bijgedragen. In combinatie met de ouderenkortingen en de MKOB biedt de AOW een basisinkomen waarmee de kans op armoede beperkt is. Bovendien biedt de bijstand voor ouderen een vangnet voor ouderen met een onvolledige AOW en onvoldoende aanvullend pensioen en/of vermogen. Het in halverwege de vorige eeuw ingezette beleid om armoede onder ouderen tegen te gaan, lijkt dus succesvol (te zijn geweest).

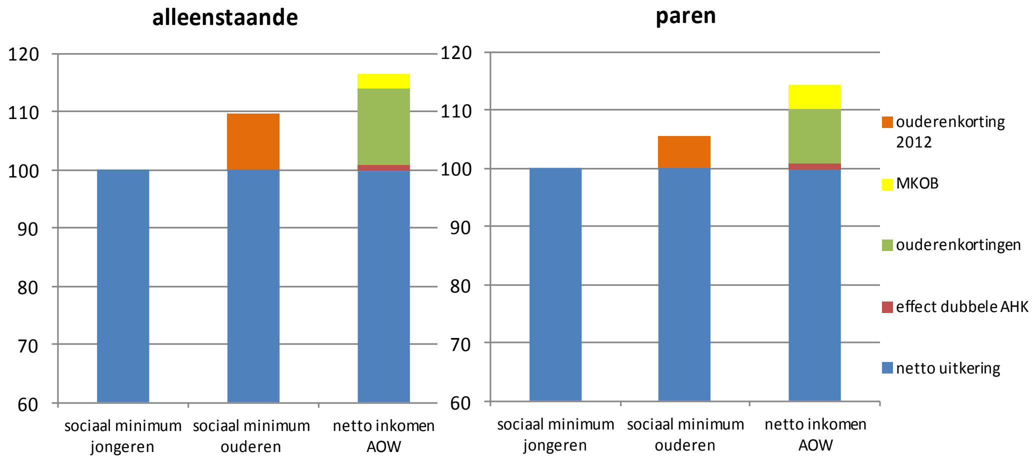
4.1.3 Is het overheidsingrijpen efficiënt?

De figuren 9 en 10 tonen het netto inkomen van een alleenstaande en een paar op het sociaal minimum voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd (bijstandsniveau), ouder dan de AOW-leeftijd (bijstandsniveau)[30] en met alleen een AOW-uitkering in 2013 en in de structurele situatie. In de structurele situatie (vanaf 2033) is de dubbele heffingskorting in de sociale zekerheid afgebouwd (behalve voor de AOW) en telt de MKOB niet langer mee in de middelentoets van de bijstand voor ouderen (vanaf 1 juli 2014). In de grafieken is het effect van de ouderenkortingen, MKOB en het niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de AOW apart zichtbaar gemaakt.

[30] De hoogte van de bijstand voor ouderen is sinds 2012 niet meer makkelijk aan de hoogte van AOW en de bijstand voor jongeren te relateren. Tot 2012 was de bijstand voor ouderen gelijk aan de netto AOW (inclusief ouderenkorting). Het verschil tussen de netto bijstand voor ouderen en jongeren was de ouderenkorting. Vanaf 2012 is de bijstand voor ouderen een soort zwevende uitkering geworden, waarbij de netto uitkering (inclusief ouderenkorting) uit 2012 op gelijke wijze wordt geïndexeerd als de bijstand voor jongeren. Wijzigingen in de ouderenkorting werken dus niet meer door op de hoogte van de bijstand voor ouderen.

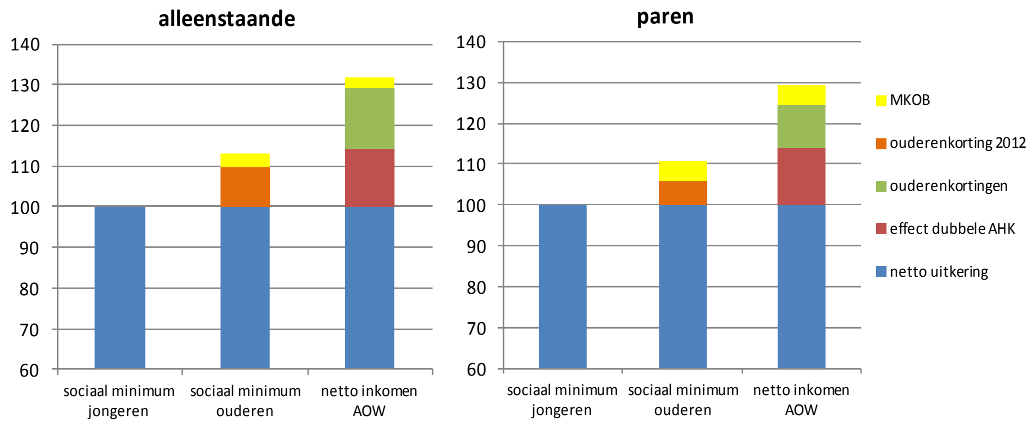
Netto inkomen AOW versus sociaal minimum
De grafieken laten zien dat het netto inkomen van mensen met AOW inclusief ouderenkortingen en MKOB hoger ligt dan het sociaal minimum[31] voor ouderen (en jongeren) en dat dit verschil de komende 20 jaar toeneemt. In de huidige situatie heeft het verschil in netto inkomen vooral te maken met het feit dat mensen met AOW recht hebben op ouderenkortingen en de MKOB. In de structurele situatie (vanaf 2032) wordt het verschil in uitkeringshoogte tussen de AOW en bijstand (zowel voor jongeren als ouderen) met name veroorzaakt door de hogere AOW-uitkering vanwege het behoud van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de AOW. De AOW in combinatie met de ouderenkortingen en MKOB gaat daarmee de beleidsdoelstelling van de AOW om te voorzien in een basispensioen op minimumniveau te boven.

Figuur 9: netto inkomen 2013 in indexcijfers (sociaal minimum jongeren = 100)



Bron: eigen berekening

Figuur 10: netto inkomen in indexcijfers in structurele situatie (sociaal minimum jongeren = 100)



Bron: eigen berekening

[31] Het sociaal minimum is het bedrag dat mensen minimaal nodig hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit bedrag is politiek bepaald. Voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd is er een andere bestaansnorm (bijstand voor jongeren) dan voor mensen ouder dan de AOW-leeftijd (bijstand voor ouderen).

Sociaal minimum ouderen versus sociaal minimum jongeren
Uit de figuren 9 en 10 blijkt dat het niveau van de bijstand voor ouderen hoger ligt dan de bijstand voor mensen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit verschil wordt groter als het voornemen wordt uitgevoerd om per 1 juli 2014 de MKOB niet langer mee te tellen in de middelentoets van de bijstand voor ouderen. Hieronder worden een aantal argumenten/overwegingen geschetst die relevant zijn voor de vraag of een hoger sociaal minimum voor ouderen gerechtvaardigd is:

- De minimale (bestaans)normen voor ouderen zouden hoger kunnen liggen dan voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd. Er zijn echter geen aanwijzingen dat ouderen per definitie hogere uitgaven hebben dan jongeren. Verschillende studies laten zien dat ouderen juist makkelijker rond kunnen bij een vergelijkbaar inkomen, omdat hun behoeften afnemen.[32] Ook in de minimumvoorbeeldbegrotingen van het NIBUD zijn de onvermijdbare uitgaven voor ouderen lager dan voor jongeren.
- Een hoger sociaal minimum voor ouderen kan worden gerechtvaardigd door dat ouderen in tegenstelling tot personen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd geen beroep kunnen doen op de langdurigheidstoeslag. De bijstandsnorm voor ouderen is echter ook hoger dan het sociaal minimum voor jongeren vermeerderd met de gemiddelde hoogte van de langdurigheidstoeslag (deze verschilt per gemeente).
- Verder kan meespelen dat voor het vaststellen van de hoogte van het sociaal minimum voor ouderen de prikkel tot het aanvaarden van werk minder relevant is. Bij het sociaal minimum voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd speelt dit wel een belangrijke rol.
- In het verlengde hiervan ligt het argument dat bij mensen jonger dan de AOW-leeftijd wordt verondersteld dat zij hun inkomenspositie nog kunnen verbeteren door te gaan werken, terwijl dit bij ouderen minder voor de hand ligt (al neemt de arbeidsparticipatie onder AOW-gerechtigden toe).

De weging van bovenstaande argumenten is uiteindelijk een politieke.

Deadweight loss van AOW bij armoedebestrijding
In hoofdstuk 3 bleek dat een groot deel van de ouderen een substantieel aanvullend pensioen ontvangt. Deze ouderen krijgen naast dit aanvullend pensioen een AOW-uitkering. Gelet op het doel armoedebestrijding bij ouderen is hier sprake van een grote 'deadweight loss'. Dat wil zeggen; een groot deel van de ouderen zou ook zonder of met een lagere AOW niet in armoede vervallen. Dit zou een reden kunnen zijn om de AOW inkomensafhankelijk te maken. Hier kleven echter de nodige nadelen aan:

- Een inkomensafhankelijke AOW zou de prikkel verminderen om aanvullend pensioen op te bouwen, de marginale druk op arbeid verhogen en daarmee ten koste gaan van het arbeidsaanbod.
- Het risico bestaat dat het draagvlak voor de AOW afneemt als iemand met een hoger inkomen wel premie betaalt, maar geen AOW-uitkering ontvangt.
- Daarnaast heeft de AOW een belangrijke rol binnen het Nederlandse pensioenstelsel (in paragraaf 4.3 wordt hier verder op in gegaan). Het pensioen voor hogere inkomens zou bij een inkomensafhankelijke AOW sterker/volledig afhankelijk worden van kapitaaldekking. Het in principe inflatiebestendige[33] basispensioen valt voor hen weg en daarmee worden zij sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op financiële markten.

[32] Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP en Bosch, K. van den (2001), *Identifying the poor: using subjectieve and consensual measures*
[33] Via de netto-netto koppeling van de AOW aan het wettelijk minimumloon stijgt de AOW mee met de contractloonstijging (alleen in bijzondere situaties kan ontkoppeld worden).

Kortom: vanuit het motief van armoedebestrijding zou een inkomensafhankelijke AOW plausibel zijn, maar dit is vanwege het effect op de arbeidsmarktprikkels en het effect op het pensioenstelsel af te raden. Bovendien brengt het inkomensafhankelijk maken van de AOW zeer grote transitieproblematiek met zich mee: de huidige generaties ouderen en werkenden hebben bij hun huidige pensioenopbouw geen rekening gehouden met een inkomensafhankelijke AOW.

4.2 Ontzien van ouderen

4.2.1 Is het ontzien van ouderen nog een actueel motief voor overheidsingrijpen?

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het ontzien van ouderen één van de belangrijkste motieven voor het geven van inkomensondersteuning voor ouderen is. Dit krijgt in de praktijk vaak vorm door ouderen uit te sluiten bij beleidsmaatregelen met negatieve inkomenseffecten (zoals de uitzondering bij het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting) en door koopkrachtachteruitgang voor hen te 'repareren' door het verhogen van ouderenkortingen en MKOB.

Deze uitzonderingen voor ouderen moeten echter wel worden gefinancierd. Uiteindelijk zijn hierdoor de generieke belastingtarieven hoger. Over de levensloop gemeten draagt iemand in het werkzame leven dus meer belasting en premies af om later in het gepensioneerde leven voordeel te hebben van de uitzonderingen en speciale regelingen voor ouderen. Bij gelijk blijvend beleid en een gelijk blijvende bevolkingssamenstelling profiteert iedere generatie die de AOW-leeftijd bereikt hier evenveel van en loopt het over de levensloop 'glad'.

Gezien de verbeterde inkomenspositie van ouderen is het de vraag of deze situatie wel optimaal is. Door de relatief hoge pensioenen/replacement rates van de jongste generaties ouderen[34] en het feit dat ouderen over het algemeen makkelijker kunnen rondkomen dan mensen jonger dan 65[35], is (vanuit een levensloop perspectief) het geven van koopkrachtondersteuning aan gepensioneerden minder evident dan vroeger. Overheidsondersteuning in andere levensfasen of lagere generieke belastingen liggen dan mogelijk meer voor de hand.

4.2.2 Effectief?

De beleidsmaatregelen om ouderen te ontzien kunnen als effectief worden bestempeld. De inkomensoverdrachten zijn immers net zo groot als het bedrag dat (politiek) wordt vastgesteld. Daarnaast komt veel ontziebeleid automatisch bij ouderen terecht omdat ze worden verrekend met de loonheffing bij het uitkeren van de AOW en het aanvullend pensioen (denk aan de ouderenkortingen). Aan de onderkant is er echter soms sprake van verzilveringsproblematiek bij de ouderenkortingen: doordat ouderen met alleen AOW soms onvoldoende belasting betalen kunnen zij de ouderenkortingen niet volledig te gelde maken. Deze verzilveringsproblemen maken de ouderenkortingen minder effectief.

4.2.3 Efficiënt: Alle ouderen ontzien?

De keuze voor het ontzien van ouderen bij beleidsmaatregelen en in het jaarlijkse koopkrachtbeeld is bij uitstek een politieke keuze. Dit betekent echter niet dat er geen kanttekeningen zijn te plaatsen bij de manier waarop het ontzien van ouderen wordt vormgegeven.

[34] Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP
[35] CBS, *Inkomensbeoordeling van huishoudens,* www.statline.nl

Veel inkomensregelingen en uitzonderingen komen momenteel bij alle ouderen terecht, ongeacht de inkomens- en vermogenspositie van hun huishouden. Dit maakt het ontzie-beleid vaak ongericht en daarmee ook relatief duur. Er zijn momenteel echter niet of nauwelijks instrumenten waarmee gerichter inkomensbeleid voor ouderen is te voeren: de AOW, de MKOB en de aanvullende ouderenkorting zijn onafhankelijk van het inkomen en de ouderenkorting kent een harde inkomensgrens waarbij de oudere of in aanmerking komt voor het hele bedrag óf helemaal geen ouderenkorting ontvangt.

4.2.4 Inkomensondersteuning via veel verschillende regelingen

Inkomensondersteuning voor ouderen is verspreid over veel verschillende regelingen. Naast een aantal verschillende regelingen die zijn gericht op inkomensondersteuning voor ouderen is er bij veel inkomensregelingen sprake van speciale afwijkingen voor ouderen. Ouderenkortingen, de MKOB, de vrijstelling van AOW-premie, extra huur- en zorgtoeslag, ze hebben allemaal invloed op het besteedbaar inkomen van ouderen. Hierdoor is het niet altijd helder hoeveel inkomensondersteuning iemand/een huishouden ontvangt omdat hij/zij de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en hoeveel inkomensondersteuning iemand ontvangt voor andere 'doeleinden' (zoals huur, een laag inkomen, etc.). Bovendien werkt het hebben van veel verschillende regelingen niet-gebruik in de hand. Als er behoefte is aan het ontzien van ouderen dan is één inkomensregeling voor ouderen transparanter. Ook zouden andere regelingen zo veel mogelijk kunnen worden ontdaan van specifieke parameters voor ouderen. Zo ontstaat er een zuiverder beeld van de inkomensondersteuning voor ouderen en de inkomensondersteuning die wordt toegekend om andere redenen. Daarnaast zou door verschillende regelingen samen te voegen en/of specifieke parameters voor ouderen te verwijderen een vereenvoudigingsslag kunnen plaatsvinden.

4.3 Marktfalen op de pensioenmarkt

4.3.1 Het geheel aan ingrepen op de Nederlandse pensioenmarkt

Marktfalen op de pensioenmarkt is nog steeds een actueel motief voor overheidsingrijpen. In Nederland is gekozen voor een 'duaal' systeem van een basisinkomen voor ouderen op basis van een omslagstelsel (de AOW) en het (pseudo)verplichten en stimuleren van het sparen van een aanvullend pensioen. Door dit systeem worden de verschillende vormen van marktfalen op de pensioenmarkt bestreden en worden de verschillende risico's gespreid:

- De AOW is een verplichte publieke pensioenvoorziening op basis van omslagfinanciering en wordt in principe jaarlijks geïndexeerd op basis van de contractloonontwikkeling. De AOW is daarmee een 'inflatiebestendige bodem' in ons pensioenstelsel. De AOW is niet (direct) afhankelijk van de ontwikkelingen op de financiële markten: de hoogte van de AOW is onafhankelijk van de rentestanden en rendementen van beleggingen.
- Door het verplichtstellen van zowel de AOW als het sparen voor pensioen in de tweede pijler via de werkgever wordt voorkomen dat mensen niet of onvoldoende sparen voor hun pensioen. Daarnaast dekt de verplichtstelling ook het individuele langlevenrisico af omdat pensioenfondsen geen risicoselectie (kunnen) toepassen.
- Met behulp van de fiscale subsidie voor pensioensparen tracht de overheid het deel van de werkenden dat niet via de werkgevers verplicht spaart voor pensioen, toch voldoende pensioenkapitaal bij elkaar te laten sparen. Dit betreft zo'n 10% van de werknemers en een groot deel van de zelfstandigen.

- Het collectieve langlevenrisico was tot voor kort niet helder afgedekt in ons pensioenstelsel. Een onverwachte stijging van de levensverwachting werd opgebracht door de belasting- en premiebetalers en uit de opbrengsten van beleggingen. Door de AOW- en pensioenleeftijd afhankelijk te maken van de levensverwachting is dit collectieve langlevenrisico afgedekt door het expliciet bij de (nog niet gepensioneerde) deelnemers te leggen.
- Er is een resterend annuïteitenrisico: mensen die vrijwillig pensioenproducten kopen lijken langer te leven en mensen met grote pensioenen kunnen veel meer in hun gezondheid investeren zodat zij langer leven. Deze vormen van 'adverse selection' wordt binnen het pensioenstelsel niet geadresseerd.

Met een aantal overheidsingrepen in de pensioenmarkt worden bijna alle vormen van marktfalen op de pensioenmarkt (theoretisch) bestreden. De duale vormgeving zorgt er ook voor dat de risico's worden gespreid: de AOW dekt het risico af tegen inflatie en schommelingen op de kapitaalmarkt en de kapitaalgedekte tweede pijler beschermt (theoretisch) tegen demografische schommelingen.
Er is weinig bekend over wat de optimale verhouding is tussen kapitaaldekking en omslag binnen pensioenstelsels met meerdere pijlers. Daarmee is ook niet duidelijk hoe het Nederlandse pensioenstelsel zich verhoudt ten opzichte dit mogelijke optimum. Wel is duidelijk dat de macrorisico's binnen het Nederlandse pensioenstelsel beter zijn gespreid dan binnen voornamelijk omslaggeoriënteerde pensioenstelsels in een groot aantal andere Europese landen.

4.3.2 *Effectiviteit pensioensysteem*

Het Nederlandse pensioensysteem als geheel lijkt effectief: het overgrote deel van de Nederlanders spaart via de 1e en 2e pijler voor pensioen. De inkomenspositie van ouderen, zeker van de generaties die een volledig pensioen hebben opgebouwd in de 2e pijler, is dan ook over het algemeen goed. Het doel van 'consumption smoothing' over de levensloop lijkt te worden gehaald: de gemiddelde vervangingsratio's bij pensionering (zowel in theorie als in de praktijk) zijn in Nederland relatief hoog (zie ook paragraaf 3.4). Kanttekening bij deze hoge gemiddelde vervangingsratio's is dat er sprake is van forse spreiding van individuele vervangingsratio's.[36]

Een specifieke groep die aandacht vraagt zijn de zelfstandigen. De fiscale stimulering van pensioen lijkt zelfstandigen in beperkte mate aan te zetten tot pensioensparen. Ongeveer de helft spaart. Een groot deel van de niet-spaarders heeft echter al voldoende aan alleen de AOW om hun levensstandaard na pensionering voort te kunnen zetten. Een deel van de spaarders valt na pensionering sterk terug in inkomen. Het wel of niet sparen zegt dus niet alles over de mogelijkheden tot consumption smoothing. Een studie van het CBS[37] suggereert dat zelfstandigen er niet vaker of meer in inkomen op achteruitgaan dan werknemers bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Het is echter de vraag of de uitkomsten van deze studie, die een beperkte onderzoekspopulatie had, voldoende representatief zijn voor alle/huidige zelfstandigen. Jaarcijfers over de pensioenopbouw uit 2009 en 2010 suggereren namelijk dat de pensioensituatie van een deel van de zzp'ers aanzienlijk slechter is dan van werknemers.[38]

[36] Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP
[37] CBS (2012b), *Inkomen en vermogen op de oude dag*
[38] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013a), *Kamerbrief pensioen zelfstandigen en bijlage Onderzoek pensioen zelfstandigen*

De voorgenomen versobering van het Witteveenkader zal zorgen voor een verlaging van de gemiddelde vervangingsratio. Huishoudens kunnen dit (deels) compenseren door langer door te werken, waardoor over meer jaren pensioen wordt opgebouwd dan voorheen.[39]

Effectiviteit omkeerregel
Doordat het overgrote deel van de beroepsbevolking via de werkgever/CAO verplicht spaart voor pensioen is het niet zeker wat werknemers zouden doen als pensioensparen alleen fiscaal zou worden gestimuleerd. Het feit dat zelfstandigen geen verplichting hebben, wel gebruik kunnen maken van de omkeerregel en in beperktere mate pensioenvoorzieningen treffen, geeft wel een indicatie dat enkel fiscaal faciliëren beperkt effectief is in het tegengaan van het marktfalen op de pensioenmarkt. De fiscale subsidie voor pensioensparen heeft echter ook een belangrijke richtinggevende functie: veel pensioenafspraken tussen werkgevers en werknemers over de jaarlijkse opbouw van pensioen zijn zo ingericht dat ze binnen het Witteveenkader passen. Bovendien zouden er waarschijnlijk minder ambitieuze pensioenregelingen worden overeengekomen als pensioensparen niet fiscaal zou worden gestimuleerd. Tot slot vergroot de fiscale subsidie het draagvlak voor de verplichtstelling. Zie bijlage 4 voor een uitgebreidere analyse van de omkeerregel.

4.3.3 *Is het pensioensysteem ook efficiënt?*

Het is de vraag of het overheidsingrijpen in de pensioenmarkt momenteel ook op de meest efficiënte manier is vormgegeven.

Opvallend is dat er twee overheidsinstrumenten zijn die beide hetzelfde doel hebben: de (kleine) verplichtstelling en de fiscale faciliëring (omkeerregel en vrijstelling in box 3) zijn beide bedoeld om pensioensparen te stimuleren, om dezelfde vormen van marktfalen aan de vraagzijde tegen te gaan. Het is de vraag of dit niet efficiënter kan. Voor zelfstandigen en werknemers zonder verplichtstelling via de cao is de omkeerregel en vrijstelling in box 3 wel het enige overheidsinstrument om pensioenvorming te stimuleren.

Door (de kleine) verplichtstelling kan de risicodeling waarschijnlijk goedkoper plaatsvinden dan zonder verplichtstelling. Pensioenfondsen zijn door de verplichtstelling verzekerd van een deelnemersbestand, waardoor zij niet aan acquisitie hoeven te doen. Daarnaast zorgt de verplichtstelling ervoor dat een grote mate van standaardisatie kan plaatsvinden en kunnen schaalvoordelen beter worden benut. Beide zorgen ervoor dat de kosten laag kunnen worden gehouden.

De fiscale faciliëring kent ‘deadweight loss’: er zou ook pensioen worden opgebouwd als de omkeerregel er niet was. Zonder vrijstelling in box 3 ontstaat er wel een flinke drempel voor pensioensparen. In dat geval zou consumption smoothing over de levenscyclus juist door de overheid worden belast in plaats van gestimuleerd. Tot slot wordt via de omkeerregeling pensioenopbouw over het hele inkomen gestimuleerd. Vanuit het idee van consumption smoothing lijkt dit logisch. Bij lage- en middeninkomens draagt de omkeerregel en het uitzonderen van pensioenvermogens in box 3 bij aan het streven ouderen financieel onafhankelijk te houden. Het is echter de vraag of dit ook volledig voor hogere inkomens moet gelden.

[39] CPB (2013), *Generatie-effecten versobering pensioenopbouw*

4.3.4 Indirecte effecten van het pensioensysteem

Het huidige systeem van AOW en verplicht, fiscaal gefaciliteerd pensioensparen kent ook nadelen:

- Door de fiscale faciliëring van pensioensparen wordt wellicht minder gebruik gemaakt van alternatieve vormen van 'consumption smoothing', zoals bijvoorbeeld het aflossen van de hypotheek.
- De omkeerregel interfereert met de progressiviteit van het belastingstelsel en leidt daarmee tot ondoorzichtige herverdeling. Het voordeel van de omkeerregel blijkt echter redelijk gelijk verdeeld over het inkomensgebouw, waarbij hogere inkomens iets meer profiteren dan lagere inkomens.[40]
- De fiscale stimulering van pensioensparen zorgt voor lagere belasting- en premieinkomsten, waardoor andere zaken zwaarder belast moeten worden.
- De verplichtstelling bij de AOW en pensioensparen zorgt er voor dat er weinig ruimte is voor individuele voorkeuren. Dit betekent dat pensioenregelingen niet altijd aansluiten bij de persoonlijke wensen van deelnemers, wat betreft hoeveelheid op te bouwen pensioen en temporisering (optimale allocatie van middelen over de levensloop).
- Daarnaast beïnvloed de fiscale faciliëring van pensioensparen de investeringkeuzes van mensen. Investeringen in pensioen worden aantrekkelijker gemaakt dan andere investeringen (in bijvoorbeeld opleiding).[41]

Een belangrijk positief effect van de omkeerregel is dat het de overheid behoedt voor forse schommelingen in belastinginkomsten bij demografische schommelingen. Zonder omkeerregel zal een (tijdelijke) piek in de bevolkingsopbouw eerst voor hogere belastinginkomsten zorgen (als de piek-groep aan het werk is) om vervolgens voor een forse daling van de belastinginkomsten en hogere uitgaven te zorgen (als de piek-groep met pensioen gaat stijgen bijvoorbeeld de AOW-uitgaven). De kans is groot dat in de periode van hogere belastinginkomsten deze inkomsten reeds structureel zijn uitgegeven, waardoor het moeilijker wordt de overheidsuitgaven in een later stadium neerwaarts aan te passen. De omkeerregel zorgt er voor dat fluctuaties in belastinginkomsten als gevolg van demografische ontwikkelingen worden gespreid en dat belastinginkomsten en overheidsuitgaven meer parallel lopen.

4.4 Vermogen

4.4.1 Verschillende vormen van vermogen met verschil in fiscale behandeling

Afhankelijk van hun arbeidsverleden, spaargedrag en woonbeslissingen bestaat het vermogen van ouderen uit een combinatie van vier soorten vermogen:

1. pensioenvermogen in de tweede pijler (bij pensioenfonds);
2. pensioenvermogen in de derde pijler (geoormerkt voor lijfrente-uitkeringen);
3. (netto) vermogen in het eigen huis (waarde minus hypotheekschuld);
4. overig (netto) vermogen.

Deze vormen van vermogen worden fiscaal verschillend behandeld, zowel wat betreft de opbouw van het vermogen als het belasten van het vermogen. De vermogensaanwas in de eerst drie categorieën is steeds onbelast geweest, het is vrijgesteld van vermogensrendementsheffing in box 3. Daarnaast geldt voor de opbouw van pensioenvermogen (categorieën 1 en 2) de omkeerregel: de

[40] DNB (2007), *De omkeerregel voor pensioenopbouw en de inkomensverdeling*, kwartaalbericht DNB september 2007

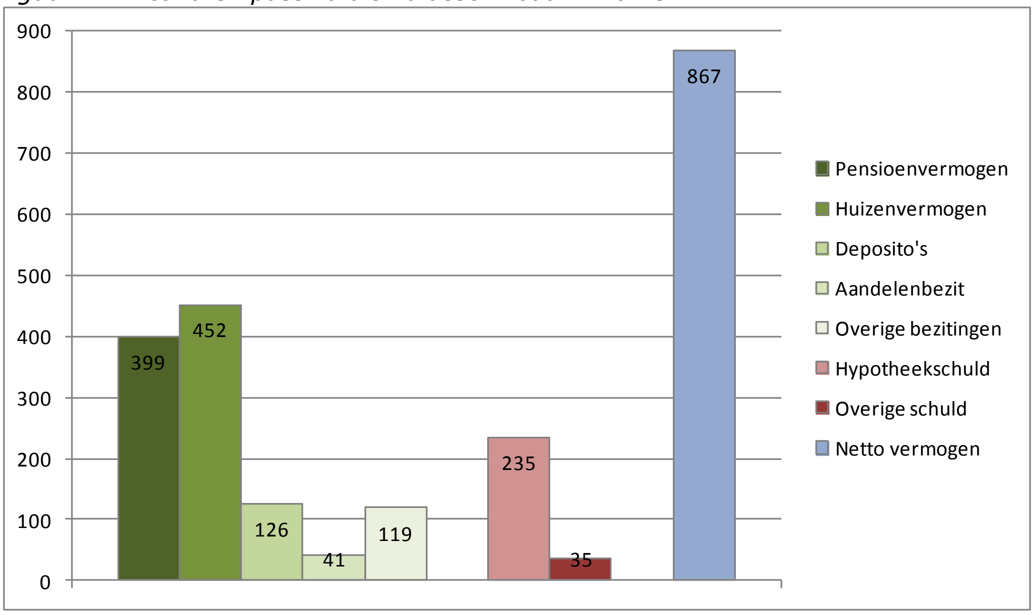
[41] Zie ook: Jacobs, B (2008), *De prijs van gelijkheid*

premie/inleg was (is) aftrekbaar en de uitkering is (straks) belast onder de inkomstenbelasting (IB). In categorie 3 is de hypotheekrenteaftrek van toepassing voor de IB.

Alleen in categorie 4 is de vermogensaanwas in beginsel steeds belast geweest. Tot 2001 was er naast de vermogensbelasting (VB) een IB-heffing op gerealiseerde vermogensopbrengsten (rente, dividend) onder het progressieve tarief; vanaf 2001 is de VB vervallen en geldt een forfaitaire vermogensrendementsheffing tegen een vast tarief in de IB. Voor zowel VB als IB zijn diverse vrijstellingen van toepassing (geweest), sommige vormen van vermogen (zoals groene beleggingen) zorgen voor extra aftrek.

Van de vier bovengenoemde vormen van vermogen zijn het pensioenvermogen en het (netto) vermogen in het eigen huis de grootste vermogensbestandsdelen (zie onderstaande figuur). Het overgrote deel van het vermogen is dus met behulp van fiscale faciliteiten tot stand gekomen.

Figuur 11: Activa en passiva als % beschikbaar inkomen



Bron: DNB (2012), *DNBulletin oktober 2012, de vermogens van jong en oud*

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde kwam, is vermogen scheef verdeeld: 20% van de huishoudens in Nederland bezit 80% van het vermogen en binnen de groep ouderen zijn de verschillen nog wat groter. Ouderen bezitten meer vermogen dan jongeren en dat verschil is tussen 1993 en 2011 ook toegenomen, met name door de toename van het eigen woningbezit onder ouderen en het moment van instappen in de woningmarkt. In 2012 hadden ouderen circa 38% van de totale overwaarde op het eigen huis in bezit, met een mediane overwaarde van 257.000 euro per huis. Bij mensen jonger dan 50 bedroeg de overwaarde gemiddeld 57.000 euro.[42]
Ouderen die relatief weinig pensioenvermogen in de tweede pijler hebben opgebouwd (bijvoorbeeld omdat zij vooral als zelfstandige actief zijn geweest), zijn voor hun oude dag naast de AOW in belangrijke mate afhankelijk van hun vermogen in de andere categorieën. Voor een evenwichtige vergelijking van de draagkracht van verschillende groepen ouderen, moet dus niet alleen gekeken worden naar het

[42] Taskforce Verzilveren (2013), *Eigen Haard is zilver waard*

inkomen uit AOW en aanvullend pensioen, maar ook naar de overwaarde op het eigen huis en het vrije vermogen.

4.4.2 *Vermogen representeert inkomen en telt mee bij inkomensafhankelijke regelingen*

Vermogen speelt ook een rol bij diverse regelingen voor ouderen: toeslagen zoals de zorgtoeslag en sommige uitkeringen (de bijstand voor ouderen) kennen een vermogenstoets. Ook bestaat er sinds januari 2013 de vermogensinkomensbijtelling voor de AWBZ.

Vermogen representeert (voor ouderen) inkomen en verbetert dus hun draagkracht. Bij pensioenvermogen is dat heel zichtbaar: pensioenvermogen/pensioenaanspraken worden uiteindelijk omgezet in een inkomen(sstroom). Ook andere vormen van vermogen kunnen echter worden omgezet in inkomen: een vermogen kan worden omgerekend naar een equivalent inkomen via omzetting in een annuïteit, die afhankelijk is van de resterende levensverwachting. Gemiddeld representeert het vermogen van een ‘willekeurige’ oudere een jaarlijks inkomen van 11½ à 13% van dat vermogen (berekend bij respectievelijk 2% en 4% discontovoet). Het betrekken van vermogen bij inkomensafhankelijke regelingen is dan ook begrijpelijk. Niet alle (inkomensafhankelijke) ouderenregelingen kennen echter een vermogenstoets: de ouderenkorting is bijvoorbeeld wel afhankelijk van het inkomen, maar niet van het vermogen.

Naast inkomen heeft vermogen ook een ‘bufferfunctie’ voor het opvangen van onverwachte uitgaven. Dit legitimeert een vorm van basisvrijstelling bij vermogenstoetsen.

Vermogen in de vorm van overwaarde op het eigen huis resulteert in lagere woonlasten voor een huishouden in vergelijking tot een huishouden met een woning van dezelfde woonkwaliteit zonder overwaarde. Ook hebben huishoudens die hun woning (nagenoeg of geheel) hebben afgelost, minder woonlasten dan huurders van een vergelijkbare woning.

De verschillende vormen van vermogen worden op verschillende manieren betrokken bij inkomensafhankelijke regelingen. Meestal wordt bij de diverse regelingen gekeken naar het box 3 vermogen; het vrije vermogen. Pensioenvermogen wordt meegenomen wanneer dit tot uitkering komt (inkomen in box 1). Het eigen huis wordt echter in bijna geen enkele regeling betrokken, alleen bij de vermogenstoets voor de bijstand telt de eigen woning mee. Gezien de fiscale faciliteiten bij de opbouw is het dus erg aantrekkelijk vermogen te sparen in een pensioenregeling en in het eigen huis. Hierdoor worden de spaar- en pensioenkeuzes van mensen verstoord, wat welvaartsverlagend werkt.

Het verschil in behandeling van vermogensvormen zorgt ervoor dat huishoudens met verschillende vermogensposities toch hetzelfde worden behandeld: een zorgbehoevende oudere met (overwaarde op) een eigen huis betaalt net zoveel eigen bijdrage als een zorgbehoevende oudere zonder (overwaarde op het) eigen huis, terwijl het eigen huis wel inkomen vertegenwoordigt (door bijvoorbeeld lagere vaste lasten). Iemand met een overwaarde op het eigen huis van 200.000 euro komt wel in aanmerking voor zorgtoeslag terwijl iemand met 200.000 euro op een spaarrekening niet voor zorgtoeslag in aanmerking komt.

Het laten meetellen van het eigen huis bij eigen betalingen kan wel voor liquiditeitsproblemen zorgen: het vermogen zit ‘vast’ in het eigen huis en is niet

altijd direct te gelde te maken. Deze problematiek doet zich soms ook voor bij de huidige vermogensinkomensbijtelling in de AWBZ; als iemand naar een instelling verhuist dan verschuift het voormalige eigen huis na 2 jaar (nu tijdelijk 3) naar box 3. De eigen bijdrage wordt bepaald op basis van het vermogen in jaar t-2, dus de facto betaalt men in het 4e jaar van verblijf in een instelling daadwerkelijk een eigen bijdrage over de overwaarde op het voormalige eigen huis. Als die persoon niet over voldoende ander inkomen of vrij vermogen beschikt moet hij of zij het huis verkopen om de eigen bijdrage te kunnen betalen. Als er echter nog een partner in het (voormalige) eigen huis woont, dan hoeft er geen eigen bijdrage te worden betaald over de overwaarde, ook al bezit degene die in de instelling verblijft een deel van het huis.

5 Beleidsopties

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende beleidsopties verkend. Deze beleidsopties komen voort uit een aantal uitgangspunten:

- Het vergroten van de efficiëntie van regelingen; meestal door het beter richten van inkomensondersteuning, zowel binnen de groep ouderen als over de levensloop van mensen. De inkomensondersteuning komt nu ook terecht bij ouderen met hoge inkomens en/of hoge vermogens. Daarnaast kan de relatief gunstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen en het feit dat zij over het algemeen makkelijker kunnen rondkomen dan mensen in andere levensfasen aanleiding geven voor een heroverweging van (de mate van) inkomensondersteuning voor ouderen. Inkomensondersteuning in een andere levensfase of generieke belastingverlaging is dan wellicht meer op zijn plaats. Soms kan wellicht ook met een soberder invulling worden volstaan om aan de doelstellingen van een regeling te blijven voldoen.
- De oorspronkelijke doelstelling van een regeling is soms niet meer actueel, waardoor een andere inrichting wellicht meer voor de hand ligt.
- Een deel van de beleidsopties is gericht op het vereenvoudigen en/of transparanter maken van de inkomensondersteuning voor ouderen. Dit sluit aan bij de constatering dat de inkomensondersteuning aan ouderen verspreid is over veel verschillende regelingen en bij allerlei generieke regelingen specifieke parameters voor ouderen bestaan.
- Tot slot is een aantal beleidsopties geënt op het idee dat vermogen juist voor ouderen ook inkomen (en daarmee draagkracht) en/of lagere maandlasten (en daarmee lagere behoefte) representeert en dat de verschillende vormen van vermogen meer gelijkwaardig zouden kunnen worden behandeld.

De verschillende beleidsopties en de bijbehorende inkomenseffecten worden apart gepresenteerd. De inkomenseffecten zijn berekend door het CPB.[43] Bij het uitvoeren van verschillende beleidsopties dient men dus rekening te houden met stapelingseffecten. Daarnaast kan er overlap tussen verschillende beleidsopties zijn. Zo maakt het fiscaliseren van de AOW beleidsopties 6a en 6b overbodig/minder evident. Een uitgebreidere beschrijving van de in dit hoofdstuk gepresenteerde beleidsopties is opgenomen in bijlage 6.

Omdat in de taakopdracht geen expliciete budgettaire besparingsdoelstelling is meegegeven, worden bij een aantal beleidsopties met een grote budgettaire opbrengst (beleidsopties 2, 3, 4d, 5 en 10) de inkomenseffecten gepresenteerd inclusief een gedeeltelijke terugsluis van de budgettaire opbrengst (tot 500 mln euro) via generieke lastenverlichting (evenredig via alle belastingschijven, behoudens beleidsoptie 5, waarbij alleen teruggesluisd wordt via de eerste en tweede belastingschijf). Bij beleidsopties die minder dan 500 mln euro opleveren, worden de inkomenseffecten zonder terugsluis gepresenteerd. Door deze manier van presenteren worden de inkomenseffecten van de verschillende beleidsopties onderling meer vergelijkbaar, doordat bij iedere beleidsopties maximaal 500 mln euro wordt onttrokken. Uiteraard is het zo dat een terugsluis ook op andere

[43] CPB (2013), Inkomenseffecten beleidsvarianten op het gebied van inkomensbeleid van ouderen, CPB Notitie, september 2013

manieren kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld om specifiek ouderen en/of lage inkomens te compenseren.

Verder worden in dit hoofdrapport alleen de inkomenseffecten voor huishoudens met een kostwinner ouder dan de AOW-leeftijd gepresenteerd, omdat de beleidsopties hen direct raken (behalve beleidsoptie 11, die raakt ook een deel van de huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd). De eventuele inkomenseffecten voor niet-AOW-huishoudens (als gevolg van een terugsluis) worden inzichtelijk gemaakt in bijlage 6. In die bijlage worden ook de inkomenseffecten voor de AOW-huishoudens uitgebreider weergegeven.

5.2 Sociaal minimum voor ouderen

In deze paragraaf komen verschillende beleidsopties aan bod die te maken hebben met de hoogte van het sociaal minimum voor ouderen en met de hoogte van het inkomen voor mensen met alleen AOW.

5.2.1 Beleidsoptie 1: bijstand ouderen gelijk trekken aan bijstand jongeren

De bijstandsnorm voor ouderen is hoger dan de bijstandsnorm voor personen jonger dan de AOW-leeftijd. Per 1 juli 2014 zal dit verschil nog groter worden doordat de MKOB dan niet langer meetelt in de middelentoets. In paragraaf 4.1.3 is een aantal overwegingen (minimum bestedingsbehoeften, langdurigheidstoeslag in bijstand jongeren en prikkel tot het aanvaarden van werk) de revue gepasseerd met betrekking tot het verschil in uitkeringshoogte tussen het sociaal minimum voor ouderen en voor jongeren. Of een hoger sociaal minimum voor ouderen gerechtvaardigd is, hangt af van de weging van deze argumenten.

Indien men tot de conclusie komt dat een hoger sociaal minimum voor ouderen niet gerechtvaardigd is, kan de bijstand voor ouderen worden verlaagd tot het niveau van de bijstand voor jongeren. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met het feit dat ouderen vanwege het gelijkheidsbeginsel voor langdurigheidstoeslag in aanmerking gaan komen. Er is immers geen uitzicht op inkomensverbetering. Om niet-gebruik tegen te gaan en uitvoeringskosten van individuele toekenning door gemeenten te besparen, ligt het voor de hand om de langdurigheidstoeslag aan ouderen automatisch toe te kennen door de bijstandsnorm voor ouderen vast te stellen op de bijstandsnorm voor jongeren plus de langdurigheidstoeslag (zo´n 500 euro voor een paar en 350 euro voor alleenstaanden).[44]
De netto bijstand voor ouderen zou dan dalen van 12.461 euro naar 11.709 euro voor alleenstaanden en van 17.148 euro naar 16.727 euro voor paren (bedragen in 2014 en er vanuit gaande dat de MKOB blijft meetellen in de middelentoets). Dit komt neer op een inkomensinkomensachteruitgang van 6,25% voor alleenstaanden en 2,5% voor paren (berekeningen SZW). De maatregel raakt met name ouderen met onvolledige AOW-opbouw, vaak migranten.

Tabel 8: budgettaire opbrengst bij invoering per 1-1-15 (half jaar overgangstermijn zittend bestand).

	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst (in mln euro’s)	23	48	50	60

5.2.2 Beleidsoptie 2: afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de AOW

In paragraaf 4.1.3 is geconstateerd dat het inkomen van mensen met alleen AOW hoger ligt dan het sociaal minimum (voor ouderen) en dat dit verschil de komende

[44] Voor meer over langdurigheidstoeslag: IWI (2010), *De langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd*

20 jaar fors groter wordt. De AOW is daarmee steeds meer een bovenminimale uitkering aan het worden, die de doelstelling van een basispensioen op minimumniveau te boven gaat.

Als men van mening is dat een AOW-uitkering een minimumuitkering moet zijn dan ligt het in de rede om, in lijn met de afbouw van de overdraagbare algemene heffingskorting in de fiscaliteit en de sociale zekerheid, ook in het referentieminimumloon voor de AOW de dubbele algemene heffingskorting af te bouwen. Dit zorgt ervoor dat de hoogte van de AOW-uitkering beter aansluit op de beleidsdoelstelling van een basispensioen. Het lijkt logisch om de dubbele heffingskorting, net als bij de rest van de sociale zekerheid, in 20 jaar af te bouwen. Deze maatregel zou een structurele besparing op de AOW-uitgaven opleveren van circa € 6,5 mld. Inclusief gederfde belastinginkomsten is het effect op de overheidsfinanciën circa € 5 mld.

In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten van het afbouwen van de dubbele heffingskorting in de AOW voor huishoudens met een kostwinner ouder dan de AOW-leeftijd weergegeven. Het zijn de effecten bij volledige afbouw van de algemene heffingskorting in de AOW per 2014 inclusief een terugsluis tot 500 mln euro. De effecten slaan met name neer bij AOW-huishoudens met een laag inkomens. Voor hen is namelijk de AOW de belangrijkste en soms enige inkomensbron. Naarmate het inkomen toeneemt, neemt het relatieve belang van de AOW af en profiteert men relatief meer van de terugsluis, waardoor het inkomenseffect kleiner is.

Tabel 9: inkomenseffecten volledige afbouw dubbele AHK per 2014 voor AOW-huishoudens bij terugsluis tot 500 mln euro

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	-8,5%	100%
120-175% wml (26% van de hh)	-6%	100%
175-350% wml (23% van de hh)	-3,5%	97%
>350% wml (3% van de hh)	-1,25%	93%

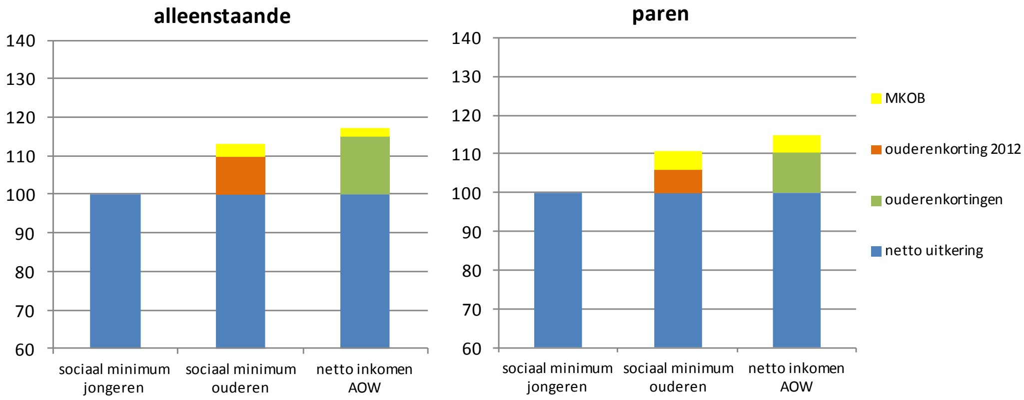
[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Het jaarlijkse inkomenseffect bij het geleidelijk afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de AOW (bijvoorbeeld in 20 jaar) is veel beperkter dan hierboven weergegeven. Bij benadering bedraagt het effect dan 1/20ste van de hierboven getoonde effecten. In absolute bedragen zou dit uitkomen op 20 stappen met een verlaging van de netto AOW op jaarbasis met bijna 100 euro (in prijzen 2014) per jaar voor alleenstaanden en 135 euro (in prijzen 2014) voor paren ten opzichte van het basispad. Doordat de indexering van de AOW normaliter hoger is dan de afbouw van de heffingskorting en blijft de AOW nominaal nog wel stijgen.

Figuur 12 laat zien dat door de ouderenkorting en de MKOB het netto inkomen van iemand met alleen AOW ook zonder dubbele heffingskorting hoger blijft dan de bijstand voor jongeren en ouderen. Dit laatste komt doordat in 2013 de ouderenkorting is verhoogd en wijzigingen in de ouderenkorting sinds 2012 niet meer doorwerken in de bijstand voor ouderen.

Met het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de AOW is er dus nog steeds een verschil tussen de hoogte van de AOW, de hoogte van de bijstand voor ouderen en de hoogte van de bijstand voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Als het gewenst is dat deze inkomensniveaus gelijk worden getrokken, dan moeten beleidsoptie 1, 2 en 3 (het afschaffen van ouderenkortingen en MKOB) alle drie worden doorgevoerd.

Figuur 12: netto inkomen structurele situatie met afbouw dubbele heffingskorting in referentie WML van de AOW (sociaal minimum 65- = 100)



Bron: eigen berekeningen

5.2.3 *Beleidsoptie 3: afschaffen ouderenkortingen en MKOB*

Een vergaande beleidsoptie is het afschaffen van de ouderenkortingen en de MKOB. Deze beleidsoptie gaat uit van het idee dat de gunstige inkomenspositie van ouderen en het feit dat zij gemakkelijker rond kunnen komen dan andere leeftijdsgroepen aanleiding geeft de specifieke inkomensondersteuning voor deze groep te heroverwegen. Het afschaffen van de ouderenkortingen en de MKOB per 2014 levert 3,77 mld euro op.

In figuur 13 op de volgende bladzijde is af te lezen hoeveel inkomensondersteuning ouderen bij verschillende inkomensniveau's kwijt zouden raken als de MKOB en ouderenkortingen worden afgeschaft. In onderstaande tabel wordt het mediane inkomenseffect voor AOW-huishoudens per inkomensklasse gepresenteerd.

Tabel 10: inkomenseffecten per 2014 voor AOW-huishoudens bij terugsluis tot 500 mln euro

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	-9,25%	100%
120-175% wml (26% van de hh)	-7%	100%
175-350% wml (23% van de hh)	-2,5%	91%
>350% wml (3% van de hh)	-0,75%	73%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Deze beleidsoptie raakt met name de lagere inkomensgroepen, doordat zij nu het meeste profijt hebben van de ouderenkortingen en de MKOB en deze inkomensregelingen relatief een groot deel van hun inkomen uitmaken.

Een andere variant van terugsluizen (anders dan terugsluizen via lagere belasting) is een deel van het budget van de ouderenkortingen en de MKOB over te dragen aan de gemeenten via het gemeentefonds. Aan inkomensondersteuning voor ouderen via gemeenten zitten wel de nodige haken en ogen. Zo hebben gemeenten niet alle ouderen goed in beeld wat betreft hun inkomen (zie verder bijlage 6 onder beleidsoptie 3). Dat vergroot de kans op niet-gebruik fors. Bovendien onstaat zo is een zeer grote groep voor individueel maatwerk (van de totale bevolking is bijna 20% ouder dan 65). Het leveren van dit maatwerk gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten voor gemeenten.

5.3 Inkomensondersteuning eenvoudiger, transparanter en beter richten

Hieronder komen beleidsopties aan bod die bijdragen aan het beter richten van inkomensondersteuning (zowel binnen de groep ouderen als over de levensloop) en/of de inkomensondersteuning transparanter maken en vereenvoudigen.

5.3.1 Beleidsoptie 4: inkomensafhankelijke ouderenregeling

Als enige vorm van extra inkomensondersteuning voor ouderen gewenst is dan is er nog wel ruimte voor efficiencyverbetering en vereenvoudiging. De ouderenkortingen en de MKOB hebben ieder hetzelfde doel: inkomensondersteuning voor ouderen. Drie regeling met hetzelfde doel lijkt niet erg efficiënt. Daarnaast worden inkomensondersteunende regelingen idealiter vormgegeven naar draagkracht op huishoudniveau (zoals bijvoorbeeld bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget). De ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting worden daarentegen op het individueel belastbaar inkomen toegepast en ook de MKOB is persoonsgebonden en niet huishoudgebonden. Verder is de vormgeving van de huidige ouderenkorting beperkt inkomensafhankelijk en zijn de MKOB en de aanvullende ouderenkorting geheel inkomensonafhankelijk. Met vermogen wordt geen rekening gehouden. Hierdoor zijn de ouderenkortingen en de MKOB minder gericht: ‘rijke’ ouderen, een oudere met een ‘rijke’ partner en vermogende ouderen hebben ook recht op deze extra inkomensondersteuning.

Door de MKOB en de ouderenkortingen om te zetten in één specifieke inkomensregeling voor ouderen en deze inkomensafhankelijk te maken van het huishoudinkomen wordt de transparantie vergroot en sluit de inkomensondersteuning beter aan op de draagkracht van huishoudens.

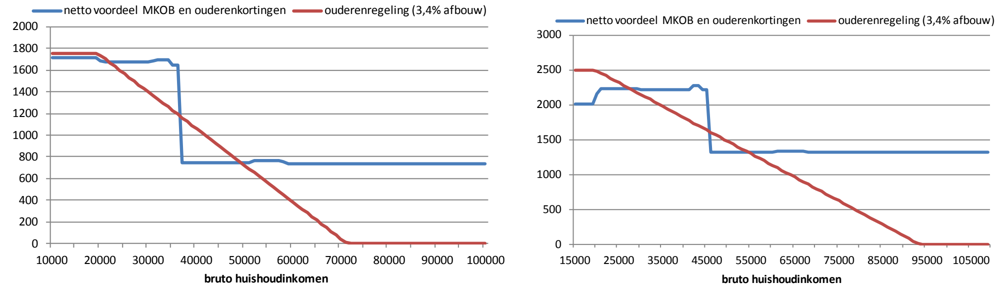
De ouderenregeling kan op vele manieren worden vormgegeven. Hieronder worden vier opties gepresenteerd, waarbij in alle gevallen de hoogte van de maximale uitkering zo is gekozen dat een neutraal inkomenseffect resulteert voor een alleenstaande met alleen AOW en geen aanvullend pensioen. Daarnaast sluiten de varianten aan bij de uitkeringssystematiek voor verschillende huishoudtypen (100% voor paren, 70% voor alleenstaande ouder en 50% voor alleenstaande) en is voor eenzelfde afbouwgrens gekozen als bij de zorgtoeslag.

Bij <u>beleidsoptie 4a</u> (zie figuur 13) is het afbouwpercentage (3,4%) van de ouderenregeling zo gekozen dat de omzetting van de MKOB en ouderenkortingen in de ouderenregeling budgetneutraal is. Deze variant is dus gericht op het beter richten van de inkomensondersteuning binnen de groep ouderen. Te zien is dat ouderen tot een inkomen van 70.000 euro (alleenstaanden) en 95.000 euro (paren) nog profijt hebben van de regeling bij deze vormgeving.

<u>Beleidsopties 4 b</u> is qua vormgeving gelijk aan beleidsoptie 4a maar er wordt analoog aan toeslagen een vermogenstoets (81.000 euro plus vrijstellingsgrens)

voorgesteld bij de ouderenregeling. Daarnaast is ook nog een mogelijkheid om in plaats van een vermogenstoets voor de ouderenregeling een vermogensinkomensbijtelling in te voeren (beleidsoptie 4c). In dat geval geldt er geen harde grens zoals bij een vermogenstoets, maar wordt er 8% (bovenop de bestaande 4%) van het vermogen boven de vrijstellingsgrens bij het inkomen opgeteld. Dit sluit beter aan op het idee dat vermogen inkomen representeert dan een harde vermogensgrens, maar is wel wat minder transparant.

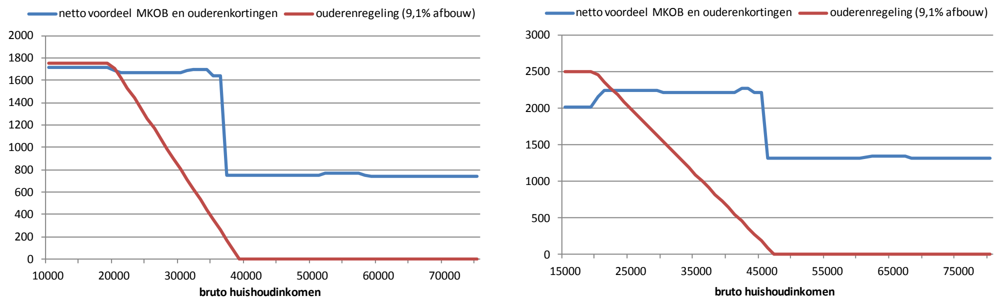
Figuur 13: netto profijt inkomensregelingen in euro's (links voor alleenstaande, rechts voor een paar)



Bron: berekeningen SZW

Bij beleidsoptie 4d (zie figuur 14) wordt de inkomensondersteuning afgebouwd met hetzelfde percentage als de zorgtoeslag (9,1%). Daarnaast geldt hier een vermogenstoets, net als bij beleidsoptie 4b. Doordat de inkomensondersteuning is afgebouwd bij een inkomen van rond de 40.000 euro, wordt de inkomensondersteuning aan ouderen in deze variant beperkt tot de lagere en middeninkomens.

Figuur 14: netto profijt inkomensregelingen in euro's (links voor alleenstaande, rechts voor een paar)



Bron: berekeningen SZW

Budgettaire opbrengst
De totale opbrengst van het afschaffen van de ouderenkortingen en MKOB is 3,8 miljard euro (2013). Dat is dus ook het maximale budget dat beschikbaar is voor een nieuwe ouderenregeling. Bij beleidsoptie 4a wordt dit gehele budget terug gesluisd via de nieuwe ouderenregeling. Beleidsoptie 4 b levert door het invoeren van de vermogenstoets 400 mln euro op. De vermogensinkomensbijtelling van bij beleidsoptie 4c levert net iets minder op, namelijk 350 mln euro. De steilere afbouw van de ouderenregeling in combinatie met de vermogenstoets zorgt bij beleidsoptie 4d voor een opbrengst van 1,2 mld euro.
Inkomenseffecten

Bij de budgetneutrale ouderenregeling gaan de meeste AOW-huishoudens met een laag inkomen er iets op vooruit. Het maximale bedrag van de ouderenregeling is namelijk iets hoger dan de ouderenkortingen en de MKOB samen. De meeste midden en hogere inkomens gaan er juist iets op achteruit.

Tabel 11: inkomenseffecten per 2014 van beleidoptie 4a voor AOW-huishoudens (budgetneutraal)

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0,25%	19%
120-175% wml (26% van de hh)	-0,75%	81%
175-350% wml (23% van de hh)	-0,75%	68%
>350% wml (3% van de hh)	-1,25%	87%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Het mediane inkomenseffect van de ouderenregeling met de vermogenstoets (beleidsoptie 4b) is vergelijkbaar met die zonder de vermogenstoets. In de mediaan komt echter het wegvallen van de ouderenregeling voor een deel van de huishoudens door de vermogenstoets niet goed naar voren. Een klein aantal AOW-huishoudens met een laag of midden inkomen gaat er meer dan 5% op achteruit, omdat zij vanwege de vermogenstoets geen recht meer hebben op de ouderenregeling.

Tabel 12: inkomenseffecten per 2014 van beleidoptie 4b voor AOW-huishoudens (opbrengst 400 mln euro)

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0,25%	22%
120-175% wml (26% van de hh)	-0,75%	85%
175-350% wml (23% van de hh)	-1,25%	74%
>350% wml (3% van de hh)	-1,5%	89%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Een vermogensinkomensbijtelling bij de ouderenregeling (beleidsoptie 4c) raakt meer ouderen dan een vermogenstoets, omdat alle huishoudens die recht hebben op de ouderenregeling met een vermogen boven het heffingsvrije vermogen erop achteruit gaan i.p.v. alleen huishoudens met meer dan 81.000 euro boven de vrijstellingsgrens. De inkomenseffecten zijn daarentegen gematigder (in meeste gevallen tot -2,5%), omdat deze huishoudens niet, zoals bij de vermogenstoets, hun hele recht op de ouderenregeling kwijt raken.

Tabel 13: inkomenseffecten per 2014 van beleidoptie 4c voor AOW-huishoudens (opbrengst 350 mln euro)

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0,25%	39%
120-175% wml (26% van de hh)	-1%	93%
175-350% wml (23% van de hh)	-1,5%	81%
>350% wml (3% van de hh)	-1,5%	95%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

De steilere afbouw van de ouderenregeling bij beleidsoptie 4d raakt de AOW-huishoudens in de middelste inkomensgroepen het hardst, omdat daar veel huishoudens zitten waarvoor de regeling wordt afgebouwd. Binnen deze inkomensgroepen is er een substantiële groep (zo'n 15 tot 20%) die er meer dan 5% op achteruit gaat.

Tabel 14: inkomenseffecten per 2014 van beleidoptie 4d voor AOW-huishoudens bij terugsluis tot 500 mln euro

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0,25%	44%
120-175% wml (26% van de hh)	-3,25%	97%
175-350% wml (23% van de hh)	-3%	95%
>350% wml (3% van de hh)	-1,5%	96%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Aandachtspunten bij de ouderenregeling:

- Een ouderenregeling kan, afhankelijk van de vormgeving, worden aangemerkt als sociale zekerheid en isdaarmee exporteerbaar, terwijl de huidige ouderenkortingen niet exporteerbaar zijn. Ter indicatie, ongeveer 10% van alle AOW-gerechtigden woont in het buitenland en zij zouden bij exporteeerdbaarheid van de regeling dus recht krijgen op de ouderenregeling. In de hierboven gemaakte berekeningen is daarom ook rekening gehouden met een weglekeffect van 10%. Eventueel zou het recht op de ouderenregeling kunnen worden ingeperkt door deze te koppelen aan de AOW-opbouw. Daarmee zou de export met een kleine 80% worden beperkt. Er zal dan wel een afzonderlijke premie voor de ouderenregeling moeten worden geheven.
- Aandachtspunt is de groep ouderen die na het bereiken van de AOW-leeftijd naar Nederland zijn gekomen en dus geen AOW ontvangen, maar wel recht hebben op de ouderenkorting (circa 10.000 mensen). Indien bij het bepalen van de doelgroep voor de ouderenregeling wordt aangesloten bij de doelgroep die AOW ontvangt, komt deze groep niet meer in aanmerking voor de ouderenregeling.
- Bij de uitwerking van de ouderenregeling komt uiteindelijk ook de vraag aan de orde of deze moet worden vormgegeven als toeslag of als heffingskorting.
    - Een *toeslag* kan worden uitgekeerd op huishoudniveau en is niet afhankelijk van de hoeveelheid te betalen (inkomsten)belasting. Nadeel is dat een toeslag exporteerbaar is buiten Nederland en dat een aparte regeling moet worden opgetuigd.
    - Een *heffingskorting* is onderdeel van de reguliere belastingheffing en kan daardoor relatief eenvoudig worden ingevoerd (de bestaande ouderenkorting kan immers worden aangepast). Een heffingskorting hoeft in principe ook niet te worden geëxporteerd; hij is afhankelijk van het feit of iemand al dan niet belastingplichtig is in Nederland. Er zijn ook nadelen aan een heffingskorting. Een eerste nadeel is dat een heffingskorting normaliter niet op huishoudniveau, maar op persoonsniveau wordt toegekend. Ten tweede moet iemand voldoende belasting betalen om een heffingskorting te gelde te kunnen maken (verzilveren). Ouderen met alleen AOW betalen nu vaak onvoldoende belasting om de huidige ouderenkortingen volledig te kunnen verzilveren. Eventueel zou kunnen worden afgesproken dat deze

heffingskorting wel volledig verzilverbaar wordt. Dat vereist wel een principiële koerswijziging, want nu is geen enkele heffingskorting verzilverbaar. Mogelijk kan een verzilverbare heffingskorting ook worden gekenmerkt als sociale zekerheid waardoor deze alsnog exporteerbaar wordt. Heffingskortingen kunnen ook inkomensafhankelijk worden vormgegeven.

5.3.2 Beleidsoptie 5: fiscaliseren AOW-premie

De vrijstelling van AOW-premie voor AOW'ers heeft onder meer zijn oorsprong in de verzekeringsgedachte: geen premie betalen als het verzekerde risico heeft plaatsgevonden (bereiken AOW-leeftijd). Echter, bij de andere volksverzekeringen (AWBZ, ANW) dient ook nadat het risico heeft plaatsgevonden, premie te worden betaald. Bovendien staan premiebetaling en uitkering bij de AOW redelijk los van elkaar. De verzekeringsgedachte lijkt daarmee geen valide argument om de vrijstelling te handhaven. Bij de introductie van de AOW speelde tevens mee dat AOW'ers over het algemeen over te weinig inkomen beschikten om bij te kunnen dragen aan de AOW. De inkomenspositie van ouderen nu is echter sterk verbeterd t.o.v. 50 jaar geleden, waardoor de premievrijstelling minder noodzakelijk is. Vanuit het levensloopperspectief ligt het nu veel minder dan vroeger voor de hand om ouderen geen AOW-premie te laten betalen. Dit betekent immers dat zij tijdens hun werkzame leven hogere lasten moeten betalen, terwijl zij die dan wellicht juist minder goed kunnen dragen.

Tot slot zorgt de vrijstelling van AOW-premie voor ouderen ervoor dat er allerlei specifieke parameters nodig zijn in andere regelingen (bijvoorbeeld huurtoeslag, eigen bijdrage AWBZ). Het fiscaliseren van de AOW zou daarmee een vereenvoudiging in allerlei andere regelingen mogelijk maken.

Bij het fiscaliseren van de AOW-premie ligt een ingroeipad voor de hand om de (inkomens)effecten over de tijd te spreiden. Er zou gekozen kunnen worden voor een afbouw van de AOW-premie met bijvoorbeeld 1%-punt per jaar in combinatie met een tariefsverhoging in de 1^{e} en 2^{e} belastingschijf van eveneens 1%-punt per jaar. Dit levert in de structurele situatie 3,8 mld euro op.
Ook is het mogelijk de AOW-premie gedeeltelijk te fiscaliseren. Dan blijft er echter ook in de structurele situatie een (weliswaar kleiner) verschil in heffingstarief in de 1^{e} en 2^{e} schijf tussen ouderen en huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd, waardoorde beoogde vereenvoudiging niet wordt bereikt**.**

Tabel 15: budgettaire opbrengst in mln euro's bij stapsgewijs fiscaliseren in 18 jaar per 1-1-2014

	2014	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst in mld euro's	0,2	0,4	0,6	0,8	3,8

In tabel 16 zijn de inkomenseffecten van het volledig fiscaliseren van de AOW per 2014 weergegeven. Het fiscaliseren van de AOW heeft relatief het grootste effect op ouderen met een middeninkomen, omdat de tarieven in de eerste twee schijven voor ouderen stijgen. De opbrengst van fiscaliseren van de AOW komt volledig uit de hogere heffing op het aanvullend pensioen. Fiscalisering heeft geen effect op de hoogte van de netto AOW. Deze blijft namelijk netto-netto gekoppeld aan het referentieminimumloon. Binnen de laagste inkomensgroep gaan de huishoudens met alleen AOW er door de netto-netto koppeling dus niet op achteruit. De jaarlijkse inkomenseffecten zullen bij een geleidelijke fiscalisering uiteraard aanzienlijk kleiner

zijn. Bij een stapsgewijze fiscalisering in 18 jaar, zullen de inkomenseffecten in de eerste jaren bij benadering 1/18e van de hier getoonde effecten bedragen.

Tabel 16: inkomenseffecten van volledig fiscaliseren per 2014 voor AOW-huishoudens (terugsluis tot 500 mln euro via 1e en 2e belastingschijf)

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	-1,25%	66%
120-175% wml (26% van de hh)	-8%	98%
175-350% wml (23% van de hh)	-9,5%	92%
>350% wml (3% van de hh)	-6,25%	92%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Fiscalisering van de AOW-premie betekent dat ouderen netto minder overhouden van hun aanvullend pensioen. Een hogere pensioenopbouw is nodig om welvaartsbehoud na pensionering te bereiken. Daarom kan ook overwogen worden een deel van de opbrengst van fiscaliseren te gebruiken om de fiscale faciliëring van pensioenopbouw te verruimen.

5.3.3 *Beleidsoptie 6: specifieke 'ontzie'-regelingen voor ouderen afschaffen*

In paragraaf 4.2 zijn vraagtekens gezet bij het ontzien van ouderen vanuit de verbeterde inkomens- en vermogenspositie van ouderen en het feit dat ouderen over het algemeen makkelijker kunnen rondkomen dan mensen in een andere levensfase. De vraag werd gesteld of inkomensondersteuning specifiek in de levensfase na pensionering vanuit een levensloopperspectief wel het meest logisch is. Hieronder komen een viertal beleidsopties aan bod die uitzonderingssituaties voor ouderen opheffen.

<u>Beleidsoptie 6a: Aanpassen drempelinkomen zorgtoeslag voor ouderen zodat die qua draagkracht vergelijkbaar wordt met jongeren.</u>

- De wet op de zorgtoeslag kent geen onderscheid naar leeftijd, zoals de huurtoeslag en heffingskortingen die wel kennen. Een AOW'er en niet-AOW'er ontvangen daardoor bij hetzelfde verzamelinkomen evenveel zorgtoeslag, terwijl het besteedbaar inkomen van de AOW'er door de vrijstelling van AOW-premie hoger ligt dan het inkomen van de niet-AOW'er. De zorgtoeslag sluit daarmee minder goed aan op de daadwerkelijke financiële draagkracht van ouderen (t.o.v. huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd).
- Bij deze beleidsoptie wordt het drempelinkomen van de zorgtoeslag voor AOW'ers zodanig verlaagd (met 900 euro) dat ouderen en jongeren bij hetzelfde besteedbaar inkomen dezelfde hoeveelheid zorgtoeslag krijgen. Opbrengst van deze maatregel bedraagt ongeveer 65 mln euro.
- Deze beleidsoptie leidt tot een negatief inkomenseffect voor alleenstaande ouderen met een bruto inkomen vanaf circa 18.400 euro (aanvullend pensioen van circa 5.000 euro) tot en met een inkomen van circa 30.000 euro. Het maximale inkomenseffect is -½%. Ditzelfde negatieve inkomenseffect treedt ook op bij oudere paren zonder aanvullend pensioen, omdat deze groep een inkomen heeft op het afbouwtraject van de zorgtoeslag. Oudere paren vanaf een inkomen van ruim 40.000 euro hebben geen recht meer op zorgtoeslag en ondervinden geen nadeel van deze beleidsoptie (bron: berekeningen SZW).
- Nadeel van deze maatregel is dat de zorgtoeslag en de uitvoering voor de belastingdienst complexer wordt. De maatregel wordt uiteindelijk overbodig als

de AOW wordt gefiscaliseerd. Het verschil in bruto-netto traject tussen AOW'ers en niet-AOW'ers verdwijnt dan immers.

Beleidsoptie 6b: Het afschaffen van de uitzondering voor personen die vóór 1 januari 1946 zijn geboren bij de houdbaarheidsbijdrage.

- De bovengrens van de tweede belastingschijf wordt voor mensen die geboren zijn na 1945 voor maar 75% geïndexeerd en voor personen die geboren zijn vóór 1 januari 1946 met 100%. Hierdoor verdwijnt op hele lange termijn de 2e belastingschijf, waardoor de premies volksverzekeringen gedeeltelijk worden gefiscaliseerd (dus ook de AOW). De personen die geboren zijn voor 1945 worden uitgezonderd van deze langzame gedeeltelijke fiscalisering van de AOW.
- Reden voor uitzondering van personen die voor 1 januari 1946 zijn geboren is dat zij minder goed konden anticiperen op invoering van de houdbaarheidsbijdrage (bijvoorbeeld door later te stoppen met werken). De houdbaarheidsbijdrage wordt echter zeer geleidelijk ingevoerd, waardoor het jaarlijkse inkomenseffect beperkt is. De gunstige inkomenspositie van ouderen en het langzame ingroeipad maakt het ontzien van de bestaande AOW'ers minder noodzakelijk.
- In deze beleidsoptie wordt de uitzondering op de houdbaarheidsbijdrage geschrapt. De budgettaire opbrengst is hieronder weergegeven:

Tabel 17: budgettaire opbrengst afschaffen uitzondering houdbaarheidsbijdrage (op basis van stand CEP 2013)

	2014	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst in mln euro's	15	20	24	26	0

- Indien besloten wordt tot fiscaliseren van de AOW is het afschaffen van de uitzondering voor de houdbaarheidsbijdrage minder evident. Het is dan logisch de houdbaarheidsbijdrage zelf af te schaffen.

Beleidsoptie 6c afschaffen koopkrachtondersteuning in de huurtoeslag

- De huurtoeslag maakt onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens en tussen AOW+ en AOW- huishoudens.
- Een deel van de verschillen tussen de huurtoeslag voor huishoudens met een kostwinner ouder dan de AOW-gerechtigde leeftijd en jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd, is terug te voeren op het verschil in de belasting- en premieheffing door de vrijstelling van de AOW-premie. Daarnaast zijn er in het verleden aanpassingen gedaan van de parameters voor verschillende huishoudtypen door beleidsaanpassingen elders (onder meer afschaffen Buitengewone Uitgavenaftrek) of uit koopkrachtoverwegingen. Ouderen ontvangen daardoor relatief meer huurtoeslag.
- Het is de vraag of specifieke inkomensondersteuning voor ouderen thuishoort in een instrument dat de betaalbaarheid van huren moet waarborgen. Het is wellicht logischer hier specifieke inkomensregelingen voor ouderen voor te gebruiken.
- Afschaffen van de specifieke voordelen voor ouderen in de huurtoeslag wordt vormgeven door de minimumnormhuur voor AOW+ gelijk te stellen aan de minimumnormhuur voor AOW- en door de normhuren gelijk te trekken.
- Ouderen met huurtoeslag gaan er hierdoor gemiddeld op jaarbasis zo'n 300 euro op achteruit. 36% van de AOW-huishoudens met huurtoeslag gaan er meer dan 480 euro op achteruit (bron: berekeningen BZK).
- Deze beleidsoptie levert structureel 110 miljoen euro op.

Beleidsoptie 6d: afschaffen ouderentoeslag in box 3

- Onder de Wet IB 1964 werd het werkelijke inkomen uit vermogen belast tegen het tarief in de inkomstenbelasting. Toen bij de belastingherziening in 2001 de vermogensrendementsheffing werkt ingevoerd, zou dit een lastenverzwaring betekenen voor ouderen die met hun marginale inkomen in de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting vallen. Ouderen kennen namelijk een lager tarief 1e en 2e schijf in box 1 dan het tarief van de vermogensrendementsheffing in box-3 (30%). Om ouderen voor dit nadelige effect te compenseren, is voor ouderen met een laag inkomen een ouderentoeslag op het heffingvrije vermogen ingevoerd.
- Vraag is of een dergelijke ontzie-maatregel voor ouderen nog steeds nodig is. Vanuit het levensloopperspectief ligt de extra vermogensvrijstelling voor ouderen niet voor de hand. Daarnaast hebben alleen ouderen met een vermogen groter dan de basisvrijstelling in box 3 profijt van deze regeling. Dus ook vanuit het perspectief van beter richten van inkomensondersteuning valt iets te zeggen voor afschaffing van deze regeling.
- Daarnaast is in de evaluatie van de IB 2001 geconstateerd dat ook gehuwde AOW huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, zoals huishoudens met een relatief hoog aanvullend pensioen, dankzij de partnerregeling gebruik kunnen maken van de ouderentoeslag van de partner. Ook zonder de ouderentoeslag in box 3 zouden deze huishoudens geprofiteerd hebben van een tariefdaling van 50% of 60% naar 30% op vermogensinkomsten. Door dit effect van de partnerregeling komt een deel van de ouderentoeslag terecht bij belastingplichtigen die niet tot de doelgroep behoren.[45]
- Overigens kan de ouderentoeslag in box 3 automatisch komen te vervallen als de AOW gefiscaliseerd wordt. Dan zou het tarief in de 1e en 2e schijf in box 1 voor huishoudens ouder dan de AOW-leeftijd immers hoger worden dan het tarief van de vermogensrendementsheffing in box 3.
- Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 levert ongeveer 0,2 miljard euro structureel op. Hierbij is ook de doorwerking op zorg- en huurtoeslag meegenomen.
- Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 heeft negatieve inkomenseffecten voor ouderen met een laag inkomen en relatief veel vermogen. De negatieve inkomenseffecten bij de hogere inkomens slaan met name neer bij meerpersoonshuishouden waarvan de partner van de hoofdkostenwinner de ouderentoeslag in box kwijtraakt.

5.4 Efficiëntere pensioenmarkt

Hieronder komt een tweetal beleidsopties aan bod dat gericht is op een betere werking van de pensioenmarkt. Er zijn wellicht ook andere verbetermogelijkheden voor de pensioenmarkt, maar die vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

5.4.1 Beleidsoptie 7: verder aftoppen fiscale subsidie pensioensparen

Het overheidsingrijpen op de pensioenmarkt is volgens de werkgroep terecht en verstandig. Het huidige pensioenstelsel is een groot goed en heeft bijgedragen aan de (ook internationaal) relatief gunstige inkomenspositie van ouderen. Afschaffen van de omkeerregel voor pensioenopbouw is niet op zijn plaats, al is het alleen maar om de belastinginkomsten te spreiden en zo overheid en politici tegen zichzelf te beschermen (zie ook paragraaf 4.3). Wel kan de vraag worden gesteld of de huidige fiscale behandeling van de aanvullende pensioenen niet in de hand werkt dat meer dan maatschappelijk wenselijk gespaard wordt voor de oude dag. Ook het

[45] Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 375, nrs. 1–2

interimrapport van de commissie Van Dijkhuizen werpt deze vraag op, evenals de studiecommissie belastingstelsel. [46] [47]

Voor de lage- en middeninkomens is de omkeerregel en het uitzonderen van pensioenvermogens in box 3 te rechtvaardigen vanuit het streven pensioensparen te stimuleren en ouderen financieel onafhankelijk te houden. Het is echter de vraag of dit ook volledig voor hogere inkomens moet gelden. Naarmate het inkomen stijgt worden de argumenten voor overheidsingrijpen minder sterk; marktfalens aan de vraagzijde van de pensioenmarkt zijn minder pregnant voor deze groep waardoor een beroep kan worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Bovendien hebben hogere inkomens vaker ook ander vermogen (zoals een eigen woning) waarop zij kunnen terugvallen voor een oudedagsvoorziening. Tevens zorgen recente beleidswijzigingen ervoor dat nieuwkomers op de woningmarkt meer gaan aflossen waardoor zij bij pensionering over het algemeen een veel lagere hypotheekschuld zullen hebben dan nu het geval is. Dit leidt tot lagere maandlasten op latere leeftijd en dus tot een kleinere bestedingsbehoefte.

Momenteel is wetgeving in voorbereiding waarbij de fiscale faciliteiten voor pensioensparen worden afgetopt op € 100.000. De commissie Van Dijkhuizen stelt een aftopping van fiscale faciliëring van pensioenpremies vanaf € 62.500 voor. Het aftoppen heeft als effect dat er geen fiscaal gefacilieerd pensioen wordt opgebouwd over het inkomen boven deze inkomensgrens.

Door de fiscale faciliëring van pensioensparen verder af te toppen vindt wellicht een verschuiving plaats naar alternatieve vormen van pensioensparen, zoals het aflossen van de hypotheek of sparen en beleggen. Daarbij moet worden opgemerkt dat individuele pensioenproducten over het algemeen duurder zijn dan collectieve regelingen.

Waar de grens van het fiscaal faciliteren van pensioensparen precies zou moeten liggen, is vanuit dit perspectief moeilijk te zeggen en is ook een politieke afweging. Het aftoppen op 100.000 euro zou ongeveer 3% van de werknemers raken tegenover 10,5% van de werknemers bij een grens van 62.500 euro (WoOn 2012).

Het aftoppen van de fiscale faciliëring op € 62.500 analoog aan het voorstel van de Commissie Van Dijkhuizen levert volgens diezelfde commissie 1,7 miljard euro op. Daarbij is geen rekening gehouden met de aanpassing van het Witteveenkader zoals deze is voorgesteld door het huidige kabinet. De aftopping uit het Regerakoord zou structureel 0,3 miljard opleveren (en in de begin jaren meer). Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de beperking van de pensioenopbouw zich terugvertaalt in lagere pensioenpremies. Dat is momenteel nog onzeker. Hoeveel een *verdere* verlaging van deze maximumgrens van €100.000,- budgettair op zal leveren is momenteel dan ook moeilijk in te schatten.

5.4.2 Beleidsoptie 8: AOW-opbouw afhankelijk maken van arbeidsparticipatie

In paragraaf 4.1.1 werd de conclusie getrokken dat armoedebestrijding eigenlijk geen valide argument meer is voor overheidsingrijpen via de AOW. Tegenwoordig kunnen ouderen zonder voldoende inkomen namelijk terugvallen op de bijstand. De AOW zou daarom eigenlijk vooral moeten worden bezien vanuit van het pensioenstelsel. Vanuit dat perspectief is het een optie om de AOW-opbouw

[46] Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerende Belastingstelsel, Interimrapport*
[47] Studiecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel*

afhankelijk te maken van arbeidsdeelname. Werkenden bouwen een inflatiebestendige AOW en een kapitaalgedekt aanvullend pensioen op. Huishoudens die onvoldoende AOW en/of aanvullend pensioen hebben opgebouwd, kunnen terugvallen op de bijstand voor ouderen. Deze systematiek is ook gebruikelijk in de meeste andere landen. De AOW-opbouw afhankelijk maken van participatie zou de prikkel tot participatie sterk vergroten en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Het betreft echter een ingewikkelde stelselwijziging, waaraan vooral uitvoeringstechnisch veel haken en ogen zitten (zie bijlage 6). De beschikbare tijd voor dit IBO was onvoldoende om deze stelselwijziging goed te doordenken en uit te werken.

5.5 Vermogen en het eigen huis

In paragraaf 4.4 werd duidelijk dat verschillende vormen van vermogen anders worden behandeld, zowel fiscaal als bij verschillende (inkomens)regelingen. Vooral vermogen in de vorm van de overwaarde op het eigen huis wordt in nagenoeg alle regelingen buiten beschouwing gelaten. Het meetellen van de overwaarde op het eigen huis bij inkomensregelingen maakt dat verschillende vormen van vermogen gelijk(er) worden behandeld, waardoor spaarkeuzes minder worden verstoord.

Het meetellen van de overwaarde op het eigen huis bij eigen betalingen voor publieke voorzieningen (zoals de zorg) kan echter problematisch zijn. Het is soms lastig om de overwaarde op het eigen huis liquide te maken, zeker als men in het eigen huis wil blijven wonen. De 'Taskforce Verzilveren' heeft onlangs de verschillende mogelijkheden om de overwaarde op het eigen huis te verzilveren in kaart gebracht.[48] Naast verhuizen om de overwaarde te verzilveren zijn er (omkeer)hypotheekproducten beschikbaar en kan men het huis verkopen en terughuren. Dergelijke producten en constructies zijn in Nederland echter niet populair en na de kredietcrisis is deze markt nagenoeg opgedroogd. Bovendien kent deze markt systematische risico's die niet goed verzekerbaar zijn, zoals het langlevenrisico, de renteontwikkeling en de ontwikkeling van de huizenprijs. Dit zorgt er tevens voor dat slechts een deel van de overwaarde verzilverd kan worden. De Taskforce Verzilveren wijst ook op het 'Ierse model' dat het mogelijk maakt eigen betalingen voor de zorg te financieren uit de overwaarde op het eigen huis. Eigen betalingen in de langdurige zorg kunnen in Ierland worden betaald middels een claim op het eigen huis die pas na overlijden wordt afgewikkeld (zie tekstbox Nursing Home Loan in Ierland).

Het toepassen van (een variant op) dit Ierse model kan mogelijk behulpzaam zijn bij de huidige vermogensinkomensbijtelling op het moment dat het eigen huis van box 1 naar box 3 verschuift. De staatssecretaris van VWS heeft onlangs de toezegging gedaan dat mensen die niet tijdig hun eigen woning liquide kunnen maken via het CAK uitstel kunnen krijgen. Dit betekent dat het CAK het deel dat op basis van de vermogensinkomensbijtelling betaald moet worden, voorschiet. De verschuldigde eigen bijdrage wordt dus niet kwijtgescholden, maar hoeft pas te worden betaald als het huis verkocht is. Dit is eigenlijk een stap richting het Ierse model. De mogelijkheden van (een variant op) het Ierse model in Nederland zouden verder moeten worden onderzocht.

[48] Taskforce Verzilveren (2013), *Eigen Haard is zilver waard*

Nursing Home Loan in Ierland
In Ierland bestaat de maximum eigen bijdrage voor een verzorging- of verplegingstehuis uit 80% van het inkomen en 5% van het vermogen (boven de €36.000 per persoon). In het geval van de eigen woning wordt 5% eigen bijdrage per jaar berekend over de overwaarde van de woning voor een periode van maximaal drie jaar. Zo wordt een claim opgebouwd van 15% van de netto waarde van de woning. Deze claim wordt geïndexeerd met de inflatie. In Ierland kan de Health Service Executive (HSE) leningen verstrekken aan mensen die in een verzorging- of verpleeghuis worden opgenomen, zodat zij hun eigen bijdrage voor langdurige zorg kunnen betalen zonder de eigen woning te hoeven opgeven. De lening staat tegenover de waarde van de eigen woning. Het bijzondere van de Ierse oplossing is dat het gaat om een publieke instelling die een financieel product aanbiedt met het doel zorg te bekostigen. Dit is de 'Nursing Home Loan'. De schuld wordt in beginsel maximaal 12 maanden na overlijden voldaan uit de opbrengst van de woning. Er zijn uitzonderingen gemaakt waarbij deze afbetaling kan worden uitgesteld zodat er geen gedwongen woningverkoop hoeft plaats te vinden: wanneer het huis vlak voor en na de intramurale opname bewoond wordt door de echtgenoot, een kind dat onder de 21 is of fulltime studeert, of door een familielid die bijvoorbeeld recht heeft op een tegemoetkoming voor gehandicapten. Zo'n 15% van de personen die verblijven in zorginstellingen maakt gebruik van de Nursing Home Loan.

De beleidsopties die in de rest van deze paragraaf worden genoemd, zijn gericht op ouderen, maar kunnen deels ook huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd raken.

5.5.1 *Beleidsoptie 9: overwaarde eigen huis mee laten tellen bij eigen bijdragen*

Met hulp van het Ierse model wordt het ook mogelijk overwaarde op het eigen huis mee te tellen voor de eigen bijdrage binnen de AWBZ/Wmo terwijl het eigen huis nog in box 1 wordt belast. Het Ierse model biedt in dat geval een eenvoudige oplossing om een deel van het vermogen uit het eigen huis liquide te maken.

Voordeel van een dergelijke regeling is: het vermogen in de eigen woning wordt net zo behandeld als het overige vermogen. Welvaartsverminderende gedragseffecten als gevolg van een verschillende behandeling van vermogen worden zo beperkt. Een huurder met 100.000 euro vrij vermogen betaalt evenveel eigen bijdrage als iemand met een eigen huis met een overwaarde van 100.000 euro. Bovendien hoeft men niet per se het pensioeninkomen of het vrije vermogen aan te spreken om aan de eigen betalingen te voldoen. Zo houdt men vrije bestedingsruimte over. Daarnaast worden spaarbeslissingen minder verstoord. Tot slot kan zo ook de draagkracht worden meegenomen van mensen in een AWBZ instelling wiens partner nog thuis (in het gezamelijke eigen huis) woont. Met behulp van het Ierse model hoeft niemand gedwongen te verhuizen.

Anders dan bij vrij vermogen, zijn de mogelijkheden om belasting of eigen bijdragen te mijden bij onroerend goed beperkter. Men kan geen huis kopen maar huren of een huis kopen maar niet aflossen. De mogelijkheden voor deze laatste optie worden nu fiscaal ontmoedigd, maar dat geldt nog nauwelijks voor de huidige huizenbezitters.

Wel kan deze beleidsoptie leiden tot ontwijkgedrag, bijvoorbeeld door de eigen woning voortijdig over te dragen aan het nageslacht. Naar aanleiding van de verhoging van de vermogensinkomensbijtelling naar 8% zouden veel ouderen de

notaris bezoeken om hun vermogen te verkleinen (via schenkingen) om zo in de toekomst een lagere eigen bijdrage te hoeven betalen.[49] Dergelijk ontwijkgedrag kan ontmoedigd worden door ook de schenk- en erfbelasting te verhogen. In het Duitse systeem van langdurige zorg (Pflegeversicherung) wordt dit ontwijkgedrag tegen gegaan doordat kinderen een soort zorgplicht voor hun ouders hebben. Als ouderen onvoldoende in staat zijn de zorgkosten zelf te dragen, zijn kinderen en kleinkinderen verplicht om bij te springen.
Het Ierse model heeft alleen betrekking op eigen betalingen voor de intramurale zorg, maar dergelijke varianten kunnen ook worden toegepast op eigen betalingen voor de extramurale zorg. Daarbij dient wel in acht genomen te worden dat, in tegenstelling tot intramurale zorg, extramurale zorg veel breder wordt geconsumeerd (niet alleen aan het einde van het leven). Dit betekent dat afbetaling van de claim op het huis langer duurt.

Deze optie kan ook bijdragen aan het terugdringen van de zorgkosten. Het vormt immers een extra drempel op zorggebruik, met name voor de extramurale zorg (met de hervorming van de langdurige zorg, is intramurale zorg vanaf 2015 in beginsel alleen voor mensen die niet meer thuis kunnen wonen). Daarnaast worden er mogelijk hogere eigen bijdragen betaald.

De omvang van de budgettaire gevolgen van deze beleidsoptie zijn nog lastig in te schatten. Dit hangt onder meer af van de omvang van het eigenwoningbezit in box 1 onder ouderen die gebruik maken van de AWBZ en Wmo. Het deel van de populatie dat AWBZ zorg gebruikt en dus een eigen bijdrage betaalt, betreft vooral de lage inkomens. Het gebruik van zowel extramurale als de intramurale zorg laten een snelle afname zien van het aantal cliënten naarmate het inkomen stijgt. Echter ook een deel van de huishoudens met een laag inkomen beschikt over een substantiële overwaarde op het eigen huis. Gedragseffecten kunnen de opbrengsten echter weer verminderen.

5.5.2 *Beleidsoptie 10: overwaarde eigen huis laten meetellen bij vermogenstoetsen*

In paragraaf 4.4 is aan de orde gekomen dat voor ouderen vermogen een vorm van inkomen is en daarmee dus ook draagkracht vertegenwoordigt. Vermogenstoetsen bij ouderenregelingen kunnen daarmee worden gerechtvaardigd. Het grootste vermogensbestanddeel voor ouderen (en een deel van de 65-minners) is de overwaarde op het eigen huis. Dat wordt bij de huidige vermogenstoetsen bij inkomensafhankelijke regelingen echter buiten beschouwing gelaten. Verschillende vormen van vermogen worden daarmee anders behandeld. Dit verstoort het spaargedrag van huishoudens en is daarmee niet welvaartsoptimaal. Vanuit deze gedachte zou het logisch zijn ook de overwaarde op het eigen huis mee te laten tellen bij de vermogenstoetsen voor inkomensafhankelijke regelingen.

Het eigen huis mee laten tellen bij de vermogenstoets voor de in paragraaf 5.3.2. gepresenteerde ouderenregeling zou 800 mln euro extra opbrengen (totale opbrengst van de vermogenstoets wordt dan 1,2 mld euro).

Wanneer ook de eigen woning wordt meegenomen in de vermogentoets van de ouderenregeling raakt dit de ouderen met een middeninkomen het hardst, omdat daar meer huishoudens met een eigen woning voorkomen dan onder lage inkomensgroepen. Echter ook zo'n 30% van de laagste inkomensgroepen gaat er meer dan 5% op achteruit, omdat zij niet meer in aanmerking komen voor de ouderenregeling vanwege substantiële overwaarde op het eigen huis.

[49] Zie: http://www.netwerknotarissen.nl/nieuws/215/ouderen-nemen-maatregelen-voor-lagere-zorgbijdrage

Tabel 18: inkomenseffecten voor AOW-huishoudens bij terugsluis tot 500 mln euro

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0,25%	34%
120-175% wml (26% van de hh)	-1,25%	87%
175-350% wml (23% van de hh)	-2%	86%
>350% wml (3% van de hh)	-1,25%	94%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

5.5.3 *Beleidsoptie 11: afschaffen aftrek bij geen of geringe hypotheekschuld*

In box 1 van de inkomstenbelasting levert de rente op de eigenwoningschuld een aftrekpost op. Daartegenover staat een bijtelling van een vast percentage van de WOZ-waarde, het eigenwoningforfait. De regeling "aftrek geen of geringe hypotheekschuld" (ook wel "Hillen-regeling") bepaalt dat de woning per saldo geen kostenpost mag vormen in de inkomstenbelasting. Wanneer de bijtelling hoger is dan de aftrek, geeft deze regeling een extra aftrekpost ter hoogte van dit verschil. Het doel van de regeling is het bevorderen van de aflossing van de eigenwoningschuld en het zorgen voor een lastenverlichting bij eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld.

Nu de hypotheekrenteaftrek echter beperkt is tot annuïtair af te lossen leningen, wordt op zeer lange termijn iedere eigenwoningbezitter gestimuleerd de eigenwoningschuld geheel af te lossen. De doelstelling van de Hillen-regeling lijkt uiteindelijk al op een andere manier te worden behaald.

Daarnaast is de Hillen-regeling vooral een lastenverlichting voor eigenaar-bewoners zonder of met een lage eigenwoningschuld. Veruit het grootste deel van deze lastenverlichting komt terecht bij ouderen met een relatief groot vermogen in het eigen huis. Deze lastenverlichting wordt uiteindelijk betaald door de andere belastingbetalers. Met het oog op het zowel beter richten van inkomensondersteuning op de groep die het echt nodig heeft als het beter richten van inkomensondersteuning over de levensloop zou deze aftrekpost kunnen worden afgeschaft. Bovendien is het geheel vrijstellen van de overwaarde van de eigen woning voor eigenwoningbezitters met geen of lage eigenwoningschuld niet in lijn met een meer evenwichtige behandeling van de verschillende vormen van vermogen.

Het afschaffen van de Hillen-regeling levert 0,4 miljard euro op. Deze opbrengst zal na ongeveer 30 jaar groter zijn omdat dan alle aflossingsvrije hypotheken uit de hypotheekrenteaftrek-regeling verdwenen zijn.

Het afschaffen van de wet Hillen raakt eigenaar-bewoners zonder of met een lage eigenwoningschuld. Dit komt echter niet tot uitdrukking in het mediane inkomenseffect in de onderstaande tabellen. Het grootste deel van de huishoudens wordt namelijk niet geraakt door deze maatregel. Slechts een beperkt deel van de huishoudens heeft recht op de aftrek bij geen of geringe hypotheekschuld en ondervindt een negatief inkomenseffect bij afschaffing van deze regeling. De inkomenseffecten blijven ook bij deze huishoudens in de meeste gevallen beperkt tot -2,5%. Te zien is dat het aandeel huishoudens dat nu profijt heeft van de wet Hillen (en dus geraakt wordt bij afschaffing), onder AOW-huishoudens veel groter is.

Tabel 19: inkomenseffecten voor niet-AOW-huishoudens

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (12% van de hh)	0%	4%
120-175% wml (12% van de hh)	0%	6%
175-350% wml (45% van de hh)	0%	9%
>350% wml (31% van de hh)	0%	12%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Tabel 20: inkomenseffecten voor AOW-huishoudens

Inkomensklasse[a]	Mediaan inkomenseffect	Aandeel hh met negatief inkomenseffect
<120% wml (48% van de hh)	0%	25%
120-175% wml (26% van de hh)	0%	30%
175-350% wml (23% van de hh)	0%	41%
>350% wml (3% van de hh)	-0,25%	55%

[a] Indeling o.b.v. bruto-huishoudinkomen; bruto wml is in 2014 ongeveer 19350 euro
Bron: berekeningen CPB

Geraadpleegde literatuur

Barr, N (2012), *Economics of the Welfare State*, 5e editie

Beshears, J. Choi J. Laibson, D. Madrian B. (2007), *The impact of employer matching on savings plan participation under automatic enrollment*, NBER Working Paper 13352

Bosch, K. van den (2001), *Identifying the poor: using subjectieve and consensual measures*

CBS, *Inkomenspanelonderzoek (1989-2010)*

CBS (2012a), *Inkomen en vermogen van gewezen zelfstandigen*

CBS (2012b), *Inkomen en vermogen op de oude dag*

CBS*, Inkomensbeoordeling van huishoudens,* www.statline.nl.

CBS, *Vermogen 1993 - 2000*, www.statline.nl.

CBS, *Huishoudens onder lage-inkomensgrens*, www.statline.nl.

CBS/SCP (2012), *Armoedesignalement 2012*

Chetty, R. Friedman, J. Leth-Petersen, S. Heien Nielsen, T. Olsen, T. (2012), *Active versus passive decisions and crowd-out in retirement savings, Evidence from Denmark,* NBER Working Paper 18565

Choi, J. Laibson, D. Madrian, B. (2006), *Reducing the complexity costs of 401 (K) participation through quick enrollment*, NBER Working Paper 11979

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerende Belastingstelsel, Interimrapport*

CPB (2009), *Budgettaire en economische effect AOW-plan GroenLinks*

CPB (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*

CPB (2013), *Generatie-effecten versobering pensioenopbouw*

CPB (2013), Inkomenseffecten beleidsvarianten op het gebied van inkomensbeleid van ouderen, CPB Notitie

CPB en Universiteit Leiden (2013), De toekomstige inkomenspositie van AOW'ers: drie scenario’s voor 2025, CPB Achtergronddocument

Dalen, van H. en Henkens, K. (2013), *Hardnekkige beelden over armoede onder ouderen*, Demos uitgave mei 2013, NIDI

DNB (2007), *De omkeerregel voor pensioenopbouw en de inkomensverdeling*, kwartaalbericht DNB september 2007

DNB (2012), *DNBulletin oktober 2012, de vermogens van jong en oud*

Eurostat (2011)*, European Union- Statistics on Income en Living Conditing*

IWI (2010), *De langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd*

Jacobs, B (2008), *De prijs van gelijkheid*

Knoef, M, Alessie, R en Kalwij, A (2010), *Changes in the income distribution of the Dutch elderly between 1989-2020: a dynamic microsimulation*, Netspar

Mahieu, R. (2008), *The changing role of premiums in the Dutch first pillar pension, AOW -A theory of economic equivalence tested-*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Begroting 2013*

Ministerie van Financiën (2005), *Evaluatie ouderentoeslag*, TK 2005–2006, 30 375, nrs. 2, bijlage 9

Ministerie van Financiën (2008), *Belastingplan 2009*

Ministerie van Financiën (2012), *Miljoenennota 2013*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011), *Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), *Begroting 2013*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013a), *Kamerbrief pensioen zelfstandigen en bijlage Onderzoek pensioen zelfstandigen*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013b), *Kamerbrief over toekomst MKOB en AO-tegemoetkoming*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012), *Begroting 2013*

OECD (2011), *Pensions at a Glance*

Rouwendal, J. Thomese, F. (2010), *Homeownership and demand for long-term care*, Tinbergen Institute Discussion Papers 10-114/3, Tinbergen Institute, revised 04 Jan 2011

SCP (2004), *Rapportage ouderen 2004*

SCP (2006), *Rapportage ouderen 2006*

Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP

Studiecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel*

SVB (2012), *Jaarplan 2013*

Taskforce Verzilveren (2013), *Eigen Haard is zilver waard*

Bijlage 1 Taakopdracht

Onderwerp
In dit onderzoek worden de historische, huidige en toekomstige ontwikkelingen van de inkomens- en vermogensposities van 65+'ers[50] geanalyseerd. Daarnaast worden de instrumenten (deels) gefinancierd met collectieve middelen om 65+'ers financieel te ondersteunen in kaart gebracht en beoordeeld. Tot slot worden beleidsvarianten uitgewerkt die tot verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het instrumentarium leidt.

Opdracht aan de werkgroep
- Probleemstelling. De inkomens- en vermogensposities van pensioengerechtigden zijn de laatste decennia sterk verbeterd (zie figuur 1). Dit proces zal zich naar verwachting de komende jaren voort kunnen zetten. Anderzijds leidt de vergrijzing tot oplopende kosten voor met name de zorg en de sociale zekerheid. Er bestaat een groot aantal instrumenten die (onder meer) gericht zijn op de inkomensondersteuning van 65+'ers. De oorspronkelijke motieven van die instrumenten zijn mogelijk niet meer actueel, of kunnen op een efficiëntere alternatieve manier bereikt worden. Bij de beoordeling van de doelmatigheid worden de uitvoeringskosten betrokken. Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke inventarisatie, beoordeling en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie.
- Doelstelling:
  - In kaart brengen en beoordelen van de ontwikkeling van inkomens- en vermogensposities van 65+'ers en van de collectief gefinancierde instrumenten om deze groep te ondersteunen;
  - Formuleren van beleidsvarianten om de efficiëntie en transparantie van het instrumentarium te verhogen.
- Stap 1: In de analyse van het inkomen worden de volgende bestanddelen onder meer betrokken: arbeidsinkomen; vermogensinkomen; inkomen uit onderneming; aanvullende pensioenen; fiscale voordelen; uitkeringen; inkomensoverdrachten; belastingen en premies. In de analyse van het vermogen wordt zowel het totale vermogen als het vermogen exclusief eigen woning betrokken. Verder wordt de spreiding binnen de verschillende cohorten 65+'ers betrokken, alsmede een vergelijking met de posities van andere leeftijdscohorten (inclusief het cohort vlak voor het pensioen), en wordt een internationale vergelijking gemaakt. Bezien wordt of het mogelijk en wenselijk is om uitgavenpatronen in de analyse te betrekken.
- Stap 2: In de inventarisatie van de instrumenten worden alle (deels) collectief gefinancierde instrumenten ten behoeve van 65+'ers meegenomen, en kunnen ze ook zien op een deel van de doelgroep van 65+'ers. Onder meer worden de doelgroepen, kosten en motieven van de instrumenten geïnventariseerd. De identificatie van alle betrokken instrumenten en de precisering van de grondslag zal in het onderzoek worden vastgesteld, maar betreffen in ieder geval:
  - De AOW (niet ten principale, maar wel voor wat betreft maatvoering);
  - Fiscale instrumenten zoals lagere belastingtarieven, box 3 voordelen, de aftrek specifieke zorgkosten en heffingskortingen voor 65-plussers;
  - Uitgavenregelingen, zoals de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB), het onderscheid in de huurtoeslag

[50] In deze taakopdracht wordt de term: '65+'ers' gehanteerd; hiermee wordt de groep personen bedoeld die de AOW-leeftijd bereikt hebben.

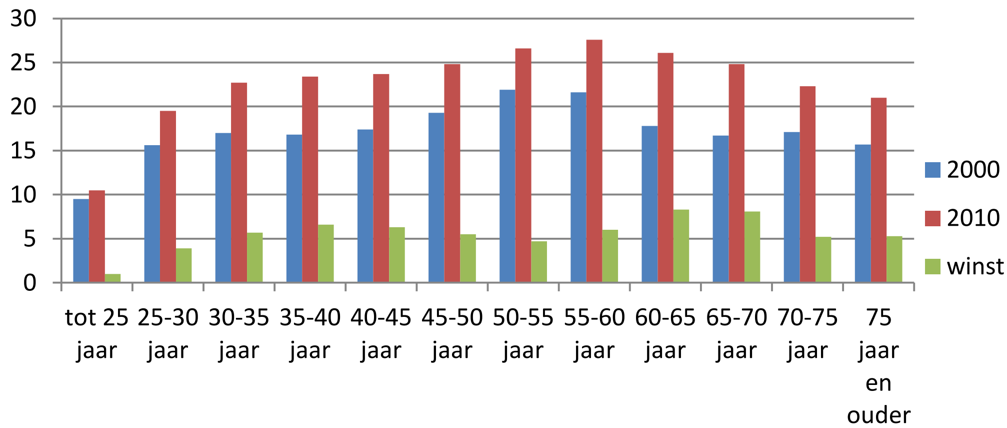
tussen 65-min en 65-plus en specifieke uitzonderingen en kortingen bij de eigen bijdrage AWBZ, die gelden voor bepaalde groepen waaronder ouderen; dit geldt ook voor de corresponderende eigen bijdragen Wmo, gegeven de beleidsvrijheid van gemeenten op dat punt;

- Stap 3: Vervolgens wordt de actualiteit van de oorspronkelijke motieven, de effectiviteit en de doelmatigheid van de instrumenten beoordeeld, mede in het licht van de veranderende inkomens- en vermogensposities. Hierbij wordt een vergelijking met de ondersteuning van het leeftijdscohort die vlak voor de pensioengerechtigde leeftijd zit, gemaakt.
- Stap 4: Aansluitend bij de beoordeling in stap 3 worden tot slot beleidsvarianten uitgewerkt die tot verbetering van de doelmatigheid, effectiviteit en transparantie van het instrumentarium leiden. Naast budgetneutrale varianten kunnen varianten ook tot besparingen leiden, waarbij speciale aandacht uitgaat naar extra financieringsbronnen van regelingen waarvan de kosten oplopen door de vergrijzing.

Organisatie van het onderzoek
De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van SZW, VWS, BZK, EL&I, AZ en Financiën en externe deskundigen van het CPB, CBS en SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van SZW.

De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk voor het zomerreces 2013 af te ronden, waarbij de werkgroep voor het zomerreces 2012 bijeen zal komen en de opdracht aan het CPB (en SCP) zal vaststellen. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. Het CPB zal gevraagd worden, in samenwerking met het SCP, Financiën en SZW, een modelmatig onderbouwde prognose te geven van de inkomens-en vermogensposities van 65+'ers, inclusief een historische en actuele analyse. Het CPB kan deze analyse ook zelfstandig publiceren, bij voorkeur na afronding van het IBO-rapport.

Figuur 1 Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen naar leeftijd hoofdkostwinner



Bron: (CBS Statline)

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter	Henk Don	Autoriteit Consument & Markt
Leden	Eppy Boschma (tot 1-12-2012)	Ministerie van Algemene Zaken
	Manon Post (vanaf 1-12-2012)	Ministerie van Algemene Zaken
	Rocus van Opstal	Ministerie van Financiën
	Jan Hoogteijling	Ministerie van Financiën
	Feite Hofman (tot 29-05-2013)	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
	Lucas Lombaers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Mark Roscam Abbing	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Inge Groot	Ministerie van Economische Zaken
	Wim van Nunspeet	Centraal Bureau voor de Statistiek
	Daniel van Vuuren	Centraal Planbureau
	Cok Vrooman	Sociaal- en Cultureel Planbureau
Secretariaat	Gerco Weenink	Ministerie van Financiën
	Joost Kuijpers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Daarnaast hebben de volgende personen deelgenomen aan één of meerdere vergaderingen en bijeenkomsten en/of hebben een bijdrage aan het rapport geleverd: Mathijn Wilkens, Miriam Gielen, Marike Knoef, Bart Huynen, Arjan Soede, Daniël Waagmeester, Charles Wijnker, Patrick Koot, Michiel van Goor, Frans van Dongen, Frans Suiker, Lyda den Hartog, Michiel Stal, Joens Visser en Geert Beekhuis.

Bijlage 3 Geraadpleegde organisaties en personen

De werkgroep uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld. De onderstaande organisaties en personen zijn door de werkgroep geraadpleegd. De inhoud van het rapport hoeft geenszins de mening van de geraadpleegde personen en organisaties te weerspiegelen.

Expertmeetings:

- *Dr. M.G. Knoef*, medewerker onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid bij de Universiteit Leiden;
- *Prof. dr. R.J.M. Alessie*, hoogleraar micro-econometrie aan de Rijksuniversiteit Groningen;
- *Prof. dr. B. Jacobs*, hoogleraar openbare financiën en economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- *Drs. J.J.A. Eggelte*, senior econoom bij de afdeling Reëel Economisch Beleid van de Divisie Economisch beleid en Onderzoek, DNB;
- *Dr. A.J. Soede*[51], wetenschappelijk medewerker bij het SCP;
- *Drs. J.A. Bos*, senior wetenschappelijk medewerker bij het NIBUD;
- *Prof. dr. C.J.I.M. Henkens*, hoofd van de afdeling Sociale Demografie bij het NIDI en bijzonder hoogleraar Pensioensociologie aan de Universiteit van Amsterdam;
- *Mevr. A.P.C. Middel (CFP, MFP, FFP)*, Partner bij Lyncs Strategie + Finance, zelfstandig financieel planner en bestuurslid bij de Federatie van Financieel Planners.

Bijeenkomsten met belangenorganisaties:

- *Dhr. R. van Splunder*, waarnemend voorzitter CSO
- *Dhr. W.J. van Minnen*, directeur CSO
- *Drs. M.J. van Rooijen*, voorzitter KNVG
- *Dr. H.A. Pott-Buter*, commissie zorg KNVG
- *Mevr. J. Bouman*, adviseur belangenbehartiging ANBO
- *Dhr. J.G. Breit*, beleidsadviseur bij Verbond van Verzekeraars
- *Drs. E. Maat*, hoofd Beleid, Pensioenfederatie
- *Dhr. S. van Lienden*, oprichter en kwartiermaker G500

[51] Dr. A.J. Soede was tevens plaatsvervangend werkgroeplid namens het SCP.

Bijlage 4 Beschrijving en beoordeling van regelingen

Deze bijlage bevat een beschrijving van de regelingen uit de grondslag. Daarnaast is per regeling een beoordeling gemaakt van de effectiviteit en efficiëntie van de regeling.

Inkomensregelingen specifiek voor ouderen

1. De AOW.
2. De ouderenkorting en de aanvullende ouderenkorting.
3. De MKOB (Mogelijkheid tot Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen).
4. De bijstand voor ouderen.

Inkomensregelingen met specifieke afwijkingen voor ouderen

5. De vrijstelling AOW-premie voor ouderen en daarmee samenhangende afwijkende heffingskortingen.
6. De dubbele algemene heffingskorting in het referentie WML in de AOW.
7. De ouderentoeslag in box 3.
8. De uitzondering op de houdbaarheidsbijdrage.
9. De huurtoeslag met specifieke parameters voor ouderen.
10. Zorgtoeslag (geen afwijking, waar die wel op zijn plaats is)
11. Afwijkend tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw.
12. De afwijkende eigen bijdragen voor de AWBZ en Wmo voor ouderen.
13. Afwijkende Wtcg-bedragen.
14. Categoriale bijstand voor ouderen.

Regelingen die pensioenopbouw stimuleren

15. Pseudo-verplichtstelling pensioensparen via CAO's
16. Fiscale behandeling pensioen (omkeerregel en vrijstelling Box 3).

1. AOW

Doel/motief

Het doel van de AOW is een pensioen op minimumniveau bieden voor personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit kan vertaald worden naar de volgende twee onderliggende doelen/motieven:

1. Het eerste doel van de AOW betreft het tegengaan van armoede onder ouderen. Armoede onder ouderen was in de jaren 50 dé reden om de AOW in te voeren. De AOW voorziet personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt van een basispensioen op minimumniveau.
2. Het tweede doel van de AOW is het ondervangen van het marktfalen in de pensioenmarkt, zoals de onverzekerbaarheid tegen inflatie en informatie- en gedragsproblemen aan de vraagzijde.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

Alle ingezetenen – ongeacht hun nationaliteit – die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en niet-ingezetenen die in Nederland werken en op grond daarvan onder de loonbelasting vallen, zijn verzekerd. Wie in de 50 jaar voorafgaand aan de AOW-gerechtigde leeftijd verzekerd is geweest, krijgt het volle pensioenbedrag. Per niet-verzekerd jaar vindt een korting van 2% plaats. In 2013 hadden ongeveer 600.000 mensen (waarvan de helft wonend in Nederland) te maken met een gekorte AOW. Dit aantal zal de komende jaren verder oplopen. De financiering van de AOW verloopt via een omslagstelsel.

De AOW is gebaseerd op het netto referentieminimumloon. Bij de berekening van dit netto minimumloon wordt rekening gehouden met tweemaal de volledige algemene heffingskorting. De bruto-AOW wordt zodanig vastgesteld dat het voor een paar netto overeenkomt met 100% van het netto referentieminimumloon. Voor een alleenstaande komt het netto overeen met 70% van het netto referentieminimumloon, voor een alleenstaande ouder 90%. Een AOW'er heeft recht op een partnertoeslag voor zijn jongere partner die weinig of geen inkomen heeft. Deze toeslag bedraagt maximaal 50% van het netto-minimumloon. Deze toeslag vervalt per 1 april 2015 voor nieuwe gevallen.

1-1-2013	Bruto AOW p.m. (inclusief vakantie-uitkering)
Paar	€ 1543
Alleenstaande	€ 1126

Aantal gebruikers (2013)

Voor ultimo 2013 wordt het aantal gebruikers geraamd op 3,179 miljoen. Daarvan wonen er ongeveer 300.000 in het buitenland.

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitkeringslasten (mln)	31.493	32.407	33.214	33.790	33.833	34.042

Bron: Begroting SZW 2013

Uitvoering

De SVB voert de AOW uit. Voor 2013 worden de uitvoeringskosten geraamd op 117 mln euro.[52]

[52] SVB (2012), *Jaarplan 2013*

Voorgenomen beleidswijzigingen
De AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 geleidelijk verhoogd tot 67 in 2024 en daarna gekoppeld aan de levensverwachting. In het Regeerakkoord is afgesproken dat de verhoging van de AOW-leeftijd versneld zal worden waardoor de AOW-leeftijd in 2021 67 zal zijn.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
Ad 1) Armoedebestrijding:

- De kans op armoede onder ouderen is zeer laag. Alleen in uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld hoge schulden) vervallen ouderen in armoede. Dit komt door de combinatie van de AOW met de ouderenkortingen en de MKOB. Enkel de AOW zelf (dus als de ouderenkorting en de MKOB zouden worden afgeschaft) biedt ouderen een inkomen dat net boven het sociaal minimum voor jongeren ligt.
- De koopkracht van de AOW zal bij ongewijzigd beleid de komende jaren in vergelijking met de rest van de sociale zekerheid toenemen. De AOW behoudt namelijk de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, terwijl het recht op de dubbele heffingskorting voor werkenden en in de rest van de sociale zekerheid wordt afgebouwd. Hierdoor wordt het gat tussen de netto AOW (inclusief ouderenkortingen) enerzijds en het sociaal minimum voor ouderen en jongeren anderzijds steeds groter.
- Het aantal mensen met een onvolledige AOW-opbouw zal de komende jaren sterk toenemen. In 2013 hebben zo'n 300.000 personen die in Nederland wonen een gekorte AOW, in 2026 zal dit naar verwachting zijn opgelopen tot 500.000 personen. Deze personen kunnen bij onvoldoende vermogen, onvoldoende aanvullend pensioen en onvoldoende partnerinkomen een beroep doen op de bijstand voor ouderen.

Ad 2) Marktfalen pensioenmarkt: De AOW is een verplichte publieke pensioenvoorziening op basis van omslagfinanciering. Door de omslagfinanciering wordt het inflatierisico en het (collectief) langlevenrisico afgedekt. Daarnaast wordt het marktfalen aan de vraagzijde door het verplichte karakter van de AOW ondervangen.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
Ad 1) Armoedebestrijding:

- Het inkomen van ouderen met alleen AOW komt door de combinatie van AOW met de ouderenkorting en de MKOB (ruim) boven het sociaal minimum en boven de lage inkomensgrens van het CBS en basisbehoeftecriterium van het SCP te liggen. Vanuit het perspectief van armoedebestrijding lijkt er dus ruimte te zijn voor een versobering van het totaal aan AOW, ouderenkortingen en de MKOB. Ook ligt de netto AOW (dus zonder MKOB, maar met ouderenkortingen) boven het sociaal minimum voor ouderen en jongeren en wordt dit gat de komende jaren steeds groter. Hiermee lijkt de AOW zijn beleidsdoelstelling om te voorzien in een basispensioen op het minimumniveau te boven te gaan.
- Daarnaast beschikt een steeds groter deel van de ouderen over een aanvullend pensioen en is de gemiddelde hoogte van het aanvullend pensioen de afgelopen jaren sterk gestegen. Ook beschikken steeds meer ouderen over een substantieel vermogen. Deze ouderen krijgen echter ook een AOW-uitkering. *Kijkend naar* het doel armoedebestrijding is hiermee sprake van deadweight-loss. Dit zou een reden kunnen zijn de AOW inkomensafhankelijk te maken of

zelfs volledig terug te vallen op de aanvullende bijstand voor ouderen. Een inkomensafhankelijke AOW spoort echter niet met de verzekeringsgedachte achter de AOW. Ook wordt pensioenvoorziening voor hogere inkomens dan sterker/volledig afhankelijk van kapitaaldekking, waarbij de inflatiebestendige bodem via de AOW wegvalt. Hogere inkomens worden daarmee voor hun pensioenvoorziening meer afhankelijk van de ontwikkelingen op financiële markten. Tot slot zou een inkomensafhankelijke AOW de prikkel verminderen om aanvullend pensioen en vermogen op te bouwen, de facto de marginale druk verhogen en daarmee ten koste gaan van het arbeidsaanbod.

Ad 2) Marktfalen pensioenmarkt:
De uitvoeringskosten van de AOW voor 2013 worden door de SVB geraamd op 117 mln euro. Dit komt neer op ongeveer 37 euro per klant per jaar. De kosten van private pensioenarrangementen in de markt zijn vele malen hoger. Met de AOW wordt dus op een efficiënte manier een deel van het marktfalen in de pensioenmarkt ondervangen.

<u>Indirecte effecten</u>
De vergrijzing en hogere levensverwachting in combinatie met omslagfinanciering zorgen ervoor dat het aantal premiebetalers in verhouding tot het aantal AOW-ontvangers afneemt. De sterk stijgende AOW-lasten moeten door een kleinere groep worden opgebracht. Hierdoor neemt de belastingdruk voor werkenden toe. Om dit enigszins te mitigeren is vanaf 2002 de hoogte van de AOW-premie vastgezet op 17,9% en wordt het restant aangevuld uit algemene middelen.
Door het toenemend aandeel financiering uit algemene middelen neemt de inkomensherverdeling (tussen rijk en arm) via de financiering van de AOW toe. De financiering van algemene middelen is namelijk schever verdeeld dan de financiering van de AOW via de AOW-premie. Overigens wordt dit effect kleiner op het moment dat de AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting, doordat een hogere levensverwachting zich dan ook vertaalt in een langere periode van premiebetaling.

2. Ouderenkorting en alleenstaande-ouderenkorting

Doel/motief

Het primaire motief voor de ouderenkortingen is specifieke inkomensondersteuning voor ouderen. Ouderen hebben minder mogelijkheden om hun inkomenspositie dynamisch te verbeteren. Doordat (door)werken na de pensioengerechtigde leeftijd normaler wordt, nemen de mogelijkheden hiervoor wel toe. Daarnaast spelen de ouderenkortingen een rol bij armoedebestrijding. Armoedebestrijding is echter geen zelfstandig doel van de ouderenkortingen.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

De ouderenkorting is de vervanger van de ouderenaftrek uit de Wet IB 1964. De ouderenaftrek is in 1995 om inkomenspolitieke redenen geïntroduceerd. Naast de ouderenkorting is er de aanvullende ouderenkorting voor ongehuwd pensioengerechtigden. Met ingang van 2006 is deze korting omgezet in de alleenstaande-ouderenkorting.

De ouderenkorting is van toepassing op de belastingplichtige die aan het einde van het kalenderjaar de AOW-leeftijd heeft bereikt. Indien de belastingplicht in de loop van het jaar eindigt, is de ouderenkorting van toepassing indien de belastingplichtige op het tijdstip van beëindiging van de belastingplicht de AOW-leeftijd heeft bereikt. De ouderenkorting is afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Tot een inkomen van 35.450 euro bedraagt de korting 1032 euro. Boven deze inkomensgrens krijgen ouderen een korting van 150 euro.

De alleenstaande-ouderenkorting geldt voor belastingplichtigen die als alleenstaande of alleenstaande ouder in aanmerking komen voor een AOW-uitkering. Voor 2013 bedraagt de alleenstaande-ouderenkorting 429 euro per jaar.

Aantal gebruikers (2013)

Voor 2013 wordt het aantal gebruikers geraamd op 2,8 mln personen voor de ouderenkorting en 1,2 mln personen voor de alleenstaande-ouderenkorting

Budget

	2012	2013
Uitkeringslasten (mld euro's)	2,1	2,9

Bron: Ministerie van Financiën

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?

- De regeling is effectief, want de herverdeling is immers zo groot als het bedrag van de ouderenkorting. De ouderenkortingen komen automatisch bij ouderen terecht omdat ze worden verrekend met de loonheffing bij het uitkeren van de AOW en het aanvullend pensioen. Aan de onderkant is er echter wel sprake van verzilveringsproblematiek: doordat ouderen met alleen AOW onvoldoende belasting betalen kunnen zij de ouderenkortingen niet volledig te gelde maken. Verzilveringsproblemen maken de ouderenkortingen minder effectief.
- Armoede onder ouderen is zeer laag. Zonder ouderenkortingen zouden ouderen met alleen een AOW onder de armoedegrenzen van het SCP en CBS uitkomen en daarmee een grotere kans hebben op armoede.

<u>Gebeurt dit op een efficiënte manier?</u>

- De ouderenkorting is een efficiënte manier om inkomensbeleid voor ouderen te voeren, omdat het via de belastingheffing verloopt. Er is wel sprake van dead-weight-loss in het geval de herverdeling alleen bedoeld is voor ouderen met en laag inkomen. De alleenstaande-ouderenkorting is namelijk inkomensonafhankelijk en de ouderenkorting is een vast bedrag tot de grens van 35.450 euro. Daarnaast worden de ouderenkorting en alleenstaande-ouderenkorting op het individueel belastbaar inkomen toegepast, terwijl bij inkomensondersteunende maatregelen normaliter wordt aangesloten bij de draagkracht op huishoudniveau.
- Daarnaast lijkt er, zoals beschreven bij de AOW, vanuit het perspectief van armoedebestrijding ruimte te zijn voor een versobering van het totaal aan AOW, ouderenkortingen en de MKOB.

3. MKOB

Beschrijving

Doel/motief

De AOW-tegemoetkoming, de voorganger van de MKOB, is ingevoerd om de koopkracht te verbeteren van ouderen met alleen een AOW-uitkering. Vanwege verzilveringsproblematiek waren fiscale kortingen geen effectief koopkrachtinstrument meer om deze groep te bereiken. De MKOB heeft als doel het compenseren van oudere belastingplichtigen die koopkrachtverminderingen ondervinden als gevolg van beleidsmaatregelen in de fiscale sfeer. Onderliggend doel is nog steeds gelegen in het kunnen voeren van inkomenspolitiek voor ouderen. Daarnaast heeft de MKOB een rol in het bestrijden van armoede. Armoedebestrijding is echter geen zelfstandig doel van de MKOB.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

Oudere belastingplichtigen kunnen in aanmerking komen voor de Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB). Alle belastingplichtige Nederlandse ingezetenen krijgen de tegemoetkoming automatisch. Ouderen die woonachtig zijn buiten Nederland krijgen de tegemoetkoming alleen als ten minste 90% van het wereldinkomen in Nederland onder de belasting valt.
De uitbetaling van de MKOB loopt gelijk met uitbetaling van AOW. De tegemoetkoming bedraagt per 1 januari 2013 € 28,14 bruto per maand.

Aantal gebruikers (2013)

Voor 2013 wordt het aantal gebruikers geraamd op 2,88 miljoen.

Budget

Door een stijgend aantal oudere belastingplichtigen nemen de uitkeringslasten MKOB toe. Deze toename wordt enigszins afgevlakt door de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013. De daling van de uitkeringslasten in 2013 wordt veroorzaakt door de verlaging van de MKOB.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitkeringslasten (mln)	1.141	958	984	991	1.004	1.018

Bron: Begroting SZW 2013

Uitvoering

De SVB voert de MKOB uit. Voor 2013 worden de uitvoeringskosten geraamd op 0,4 mln euro.[53]

Beleidsvoornemens

Het kabinet heeft aangekondigd een bedrag ter hoogte van de koopkrachttegemoetkoming met terugwerkende kracht vanaf 1 juni 2011 - de datum van inwerkingtreding van de MKOB – alsnog te doen toekomen aan alle AOW-gerechtigden woonachtig in de EU/EER/Zwitserland en verdragslanden die niet MKOB-gerechtigd zijn.[54] Door het huidige bedrag van de MKOB ook uit te keren aan AOW-gerechtigden in de EU/EER/Zwitserland en verdragslanden wordt het beschikbare budget structureel met € 90 miljoen overschreden. Het kabinet is van

[53] SVB (2012), *Jaarplan 2013*
[54] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013b), *Kamerbrief over toekomst MKOB en AO-tegemoetkoming*

plan dit op te lossen door het huidige MKOB-bedrag van € 28,14 per maand generiek te korten. Het nieuwe MKOB-bedrag wordt dan € 25,16 per maand.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?

- Met de AOW-tegemoetkoming en vervolgens de MKOB heeft de overheid een instrument gecreëerd waarmee effectief de koopkracht van ouderen kan worden verbeterd, in het bijzonder de koopkracht van ouderen met alleen AOW. Dit omdat de MKOB in tegenstelling tot ouderenkortingen geen verzilveringsproblematiek kent.
- Armoede onder ouderen is zeer laag. De MKOB draagt beperkt bij aan het verkleinen van de kans op armoede.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?

- De vraag kan worden gesteld waarom een nieuwe uitkering, naast de AOW, is ingevoerd om de koopkracht van ouderen te verbeteren. Waarom niet de AOW verhogen? Een extra uitkering gaat ten koste van de eenvoud en leidt tot extra uitvoeringskosten (alhoewel die redelijk beperkt zijn). Het niet willen loslaten van de netto-netto koppeling van de AOW met het referentieminimumloon wordt als belangrijkste bezwaar genoemd bij de verhoging van de AOW in plaats van de invoering van de AOW-tegemoetkoming. De systematiek van de netto-netto koppeling hoeft echter niet per definitie losgelaten te worden wanneer de AOW extra wordt verhoogd.
- Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de gerichtheid van de MKOB. De AOW-tegemoetkoming en vervolgens de MKOB vinden, zoals eerder gemeld, hun oorsprong in het beperken van verzilveringsproblematiek van fiscale kortingen bij ouderen met alleen een AOW-uitkering. Het gaat dan met name om het feit dat het verhogen van de ouderenkorting niet meer effectief is voor die groep. De ouderenkorting is inkomensafhankelijk en werd in 2013 alleen toegekend aan huishoudens met een inkomen tot 35.450 euro. De MKOB is echter inkomensonafhankelijk. Dit terwijl de MKOB hét koopkrachtinstrument is om ook de koopkracht van ouderen met alleen een AOW-uitkering te verbeteren. De MKOB is daarmee een stuk minder gericht dan de ouderenkorting. Suggesties van o.a. de Raad van State om de AOW-tegemoetkoming inkomensafhankelijk te maken werden destijds verworpen met het argument dat dit tot extra uitvoeringslasten leidt.
- Vanuit het perspectief van armoedebestrijding kan het totaal aan AOW, ouderenkortingen en de MKOB gerichter worden ingezet voor de lage inkomens. Ouderen met alleen de AOW zouden ook zonder de MKOB boven de armoedegrenzen van het CBS en SCP uitkomen. In die zin voegt de MKOB weinig toe.

4. Bijstand voor ouderen

Beschrijving

Doel/motief

De bijstand voor ouderen (ook wel AIO genoemd) voorziet in een vangnet op het sociaal minimum op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) voor pensioengerechtigde ouderen met een inkomen onder het sociaal minimum. Dit betreft ouderen met onvolledige AOW, die tevens onvoldoende aanvullend pensioen hebben opgebouwd en over geen of weinig vermogen beschikken. De bijstand voor ouderen is daarmee gericht op armoedebestrijding.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

Voor ouderen boven de pensioengerechtigde leeftijd bestaat er thans een hoger sociaal minimum dan voor personen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd.

1-1-2013	Sociaal minimum ouderen netto bedrag p.m.
Paar	€ 1.397,30
Alleenstaande	€ 1.015,16

Tot 2012 was de bijstand voor ouderen qua hoogte gelijk aan de netto AOW, inclusief ouderenkorting. Door de afbouw van de dubbele heffingskorting in de bijstand voor ouderen m.i.v. 2012 is er verschil in hoogte ontstaan tussen AOW en de bijstand voor ouderen, omdat de AOW is uitgezonderd van deze maatregel. De bijstand voor ouderen is daardoor qua hoogte tussen bijstand voor jongeren en de AOW komen te liggen. Het verschil in hoogte tussen bijstand voor ouderen en jongeren heeft zijn oorsprong in de ouderenkorting. Met ingang van 2012 wordt de bijstand voor ouderen op gelijke wijze geïndexeerd als de bijstand voor jongeren en heeft de hoogte van de ouderenkorting geen invloed meer op de hoogte van de bijstand voor ouderen.

Aantal gebruikers (2013)

Raming voor ultimo 2013 is 46.000 huishoudens. Dit aantal zal naar verwachting de komende jaren stijgen als gevolg van een toename van het aantal ouderen met onvolledige AOW. De populatie betreft voor 90% oudere migranten (allochtonen).

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitkeringslasten (mln)	213	222	232	242	250	256

Bron: Begroting SZW 2013

Uitvoering

De SVB voert de bijstand voor ouderen uit. Voor 2013 worden de uitvoeringskosten geraamd op 13 mln euro.[55]

[55] SVB (2012), *Jaarplan 2013*

Boordeling

<u>Wordt het doel behaald (effectiviteit)?</u>

- Armoede onder ouderen is zeer laag. Alleen in uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld hoge schulden) vervallen ouderen in armoede. Met de bijstand kunnen alle ouderen in Nederland zich verzekeren van een inkomen op het sociaal minimum voor ouderen. Het sociaal minimum voor ouderen ligt boven het sociaal minimum voor jongeren en het basisbehoeftecriterium van het SCP, maar onder de lage inkomensgrens van het CBS.
- Het aantal mensen met onvolledige AOW-opbouw stijgt de komende jaren sterk. Het belang van de bijstand voor ouderen voor bestrijding van armoede onder ouderen zal daarmee toenemen.
- Uit een beleidsevaluatie van de bijstand voor ouderen uit 2010 bleek dat ongeveer een derde van de mensen die recht hebben op de bijstand voor ouderen hier geen gebruik van maakten. Niet-gebruik beperkt de effectiviteit van de regeling. Per 1 januari 2010 is de uitvoering van de bijstand voor ouderen overgeheveld van gemeenten naar de SVB. Hiermee is ervoor gezorgd dat alle personen die de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken niet alleen worden gewezen op hun AOW-recht, maar ook op een mogelijk recht op een aanvulling vanuit de bijstand. In de beleidsevaluatie is de verwachting uitgesproken dat deze landelijke overheveling het niet-gebruik zal terug dringen. Hier zijn echter nog geen harde cijfers over beschikbaar.

<u>Gebeurt dit op een efficiënte manier?</u>

- Het sociaal minimum voor ouderen ligt hoger dan het sociaal minimum voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd. Dit wordt veroorzaakt door de ouderenkorting. In het regeerakkoord staat ook het voornemen om per 1 juli 2014 de MKOB niet langer mee te tellen in de middelentoets. De volgende overwegingen kunnen spelen bij de vraag of een hoger sociaal minimum voor ouderen dan voor jongeren gerechtvaardigd is:
    - De minimale (bestaans)normen voor ouderen zouden hoger kunnen liggen dan voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd. Er zijn echter geen aanwijzingen dat ouderen per definitie hogere uitgaven hebben dan jongeren. Verschillende studies laten zien dat ouderen juist makkelijker rond kunnen komen bij een vergelijkbaar inkomen, omdat hun behoeften afnemen.[56] Ook in de minimumvoorbeeldbegrotingen van het NIBUD zijn de onvermijdbare uitgaven voor ouderen lager dan voor jongeren.
    - Een hoger sociaal minimum voor ouderen kan worden gerechtvaardigd doordat ouderen in tegenstelling tot personen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd geen beroep kunnen doen op de langdurigheidstoeslag. Als de gemiddelde hoogte van de langdurigheidstoeslag (verschilt per gemeente) wordt opgeteld bij een bijstandsuitkering is deze echter nog steeds lager (1378,50 euro voor huwden en 965,00 euro voor alleenstaanden per 1-07-2012) dan de bijstand voor ouderen (1413,10 euro voor gehuwden en 1026,70 euro voor alleenstaanden per 1-07-2012). Dit verschil wordt nog groter als de MKOB per 1 juli 2014 ook niet meer mee gaat tellen in de middelentoets.
    - Verder kan meespelen dat voor het vaststellen van de hoogte van het sociaal minimum voor ouderen de prikkel tot het aanvaarden van werk minder relevant is. Bij het sociaal minimum voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd speelt dit wel een belangrijke rol.

[56] Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP en Bosch, K. van den (2001), *Identifying the poor: using subjective and consensual measures*

- In het verlengde hiervan ligt het argument dat bij mensen jonger dan de AOW-leeftijd wordt ook verondersteld dat zij hun inkomenspositie nog kunnen verbeteren door te gaan werken, terwijl dit bij ouderen minder voor de hand ligt (al neemt de arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden wel toe).

Indirecte effecten
De bijstand voor ouderen neemt voor mensen met een onvolledige AOW-opbouw en die weinig aanvullend pensioen opbouwen of vermogen opbouwen de prikkel weg om zich bij te verzekeren voor de AOW. Hiermee wordt de verzekeringsgedachte van de AOW ondermijnd. De vraag is wel hoeveel van deze mensen financieel in staat zijn zich bij te verzekeren.

5. De vrijstelling AOW-premie voor ouderen en daarmee samenhangende afwijkende heffingskortingen

Beschrijving

Doel/motief

- De AOW wordt gefinancierd via een omslagstelsel waarbij de verzekerden jonger dan de AOW-leeftijd premie (17,9%) betalen voor de huidige AOW'ers (aangevuld vanuit algemene middelen). Als motivering voor de vrijstelling voor AOW'ers wordt vaak de verzekeringsgedachte genoemd. Er hoeft geen premie betaald te worden als het verzekerde risico heeft plaatsgevonden (bereiken AOW-leeftijd). Bij de introductie van de AOW speelde ook mee dat ouderen over het algemeen over te weinig inkomen beschikten om bij te dragen aan de AOW. Door geen AOW-premie te heffen bij (het aanvullend pensioen van) AOW'ers, werd het (netto) verschil tussen het inkomen voor- en na pensionering kleiner, waardoor welvaartsbehoud weer een stap dichterbij kwam.
- De afwijkende heffingskortingen voor ouderen zorgen ervoor dat ouderen naar verhouding evenveel belastingvoordeel hebben van de heffingskorting als mensen jonger dan de AOW-leeftijd.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

Voor mensen ouder dan de AOW-leeftijd is het tarief voor de eerste 2 schijven van box 1 lager. Ouderen hoeven geen premie Algemene Ouderdomswet (AOW) over hun inkomsten te betalen. Daardoor is het bedrag van de premie volksverzekeringen lager dan voor personen jonger dan de AOW-leeftijd.

Situatie 2013

Belastbaar inkomen	tot 65 jaar	boven de 65 jaar, geboren in of voor 1946
tot € 19.645 (1e schijf)	37%	19,1%
€ 19.645 - € 33.363 (2e schijf)	42%	24,1%
€ 33.363 - € 55.991 (3e schijf)	42%	42%
€ 55.991 of hoger (4e schijf)	52%	52%

De heffingskortingen voor inkomstenbelasting en premieheffing kennen elk een belasting- en een premiedeel. Bij belastingplichtigen die niet belastingplichtig zijn voor de loonbelasting of niet (volledig) premieplichtig voor de volksverzekeringen, wordt de heffingskorting evenredig verminderd. De basis voor deze evenredige vermindering is het totale heffingspercentage van de loonbelasting/premie volksverzekeringen in de eerste tariefschijf. Omdat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen, hebben zij slechts recht op iets meer dan 50% ((37-17,9/37)x100) van de standaard heffingskortingen. Voor de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gelden deze verminderingen vanzelfsprekend niet.

Aantal gebruikers

Het aantal gepensioneerden met een vrijstelling van AOW-premie en afwijkende heffingskorting bedraagt 2,7 mln per 2013.[57]

Budget 2013 (in mln euro)

De budgettaire derving van de vrijstelling van de AOW-premie bedraagt ongeveer 3,8 mld euro.[58]

[57] Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerende Belastingstelsel, Interimrapport*
[58] Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerende Belastingstelsel, Interimrapport*

Uitvoering
De Belastingdienst int de premies volksverzekeringen tegelijk met de inkomstenbelasting bij de verzekerden jonger dan de AOW-leeftijd. De AOW-premieplicht eindigt op de eerste dag van de maand nadat de AOW-leeftijd wordt bereikt. De lagere heffingskortingen bij mensen ouder dan de AOW-leeftijd worden automatisch in de belastingaangifte opgenomen.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
Ja, deze is immers inherent aan de keuze voor de vrijstelling. Niet-gebruik van de vrijstelling komt niet of nauwelijks voor, want deze volgt automatisch uit de belasting- en premieheffing. Ook de verrekening van de lagere heffingskortingen gaat automatisch via de belastingaangifte.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
- Ja, want de uitvoeringskosten bij de belastingdienst lijken relatief beperkt.
- De vraag is wel of de vrijstelling van AOW-premie voor ouderen (nog) gerechtvaardigd is.
    - AOW'ers betalen nu geen AOW-premie, waardoor hun belasting- en premietarief 17,9% lager ligt dan voor personen jonger dan de AOW-leeftijd. Mensen met alleen een AOW betalen feitelijk zelfs geen belasting i.v.m. diverse heffingskortingen, waaronder specifieke ouderenkortingen.
    - Het argument van de verzekeringsgedachte gaat niet helemaal op. Bij de andere volksverzekeringen (AWBZ, ANW) dient ook nadat het risico heeft plaatsgevonden, premie te worden betaald. Daarnaast staan premiebetaling en uitkering al redelijk los van elkaar. Ook mensen die geen inkomen hebben gehad, maar wel tussen hun 15e en 65e in Nederland hebben gewoond, krijgen een uitkering. Ook is de premie niet kostendekkend en dragen ouderen dus nu reeds indirect bij aan de financiering van de AOW.
    - Het inkomen van ouderen is de afgelopen decennia gestegen, waardoor het grootste deel van de ouderen over voldoende inkomen beschikt om bij te kunnen dragen aan de AOW. Vanuit het levenslopperspectief ligt het nu veel minder dan vroeger voor de hand om ouderen geen AOW-premie te laten betalen. Dit betekent namelijk dat zij tijdens hun werkzame leven hogere lasten moeten betalen, terwijl zij die dan wellicht minder goed kunnen dragen. Fiscalisering zou alleen effect hebben op het aanvullend pensioen en niet op de hoogte van de netto AOW (die wordt bepaald via netto-netto koppeling).
    - Fiscalisering zou betekenen dat ouderen netto minder overhouden van hun aanvullend pensioen en dat zij meer pensioen zullen moeten opbouwen om welvaartsbehoud na pensionering te bereiken.

Indirecte effecten
De vrijstelling is een extra stimulans voor (fiscaal gestimuleerd) pensioensparen en leidt tot calculerend schuiven met inkomen en vermogen rond de AOW-leeftijd.

6. Dubbele heffingskorting in de AOW

Beschrijving

Doel/motief
De individuele algemene heffingskorting kon voor niet-verdienende partners worden overgedragen aan de alleenverdiener. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt voor werkenden in 15 jaar afgebouwd vanaf 2009. In lijn met deze afbouw is afgesproken dat de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting vanaf 2012 ook wordt afgebouwd voor de sociale zekerheid (in 20 jaar). Anders zou de netto-uitkering toenemen ten opzichte van het minimumloon en zou werken op een gegeven moment niet meer lonen. Voor de AOW is dit armoedevalprobleem minder relevant. Daarom is vanuit inkomenspolitieke redenen besloten om de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor de AOW niet af te bouwen.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)
Op basis van het zogenaamde netto referentieminimumloon (sociaal minimum) worden de minimumuitkeringen, zoals de WWB, AOW, IOAW, IOAZ, TW en Anw berekend. In de berekening van de hoogte van het sociaal minimum geldt dat de hoogte is gekoppeld aan het netto minimumloon. Hierbij wordt rekening gehouden met een alleenverdienerssituatie waarin de algemene heffingskorting wordt overgedragen aan de partner. In de berekening van het netto referentieminimumloon wordt deze overdraagbaarheid vanaf 2012 zoals gezegd afgebouwd, met uitzondering voor de AOW.

Aantal gebruikers (2013)
Voor 2013 wordt het aantal gebruikers geraamd op 2,88 miljoen. Dit zijn alle in Nederland wonende AOW'ers.

Budget
Het structurele financiële beslag van de dubbele heffingskorting in de AOW is circa 7 miljard.

Uitvoering
De SVB voert de AOW uit.

Beoordeling

Zie beoordeling van de AOW.

7. Ouderentoeslag in box 3

Beschrijving

Doel/motief
De ouderentoeslag geeft een compensatie voor het hogere marginale tarief in de IB 2001 (ten opzichte van de Wet IB 1964) in box 3 voor ouderen met een laag inkomen. Dit is een indirect gevolg van het niet-heffen van AOW-premie voor ouderen in box 1. Het gaat hierbij dus om beleid om een bepaalde groep ouderen te ontzien.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)
Het box-3-tarief van 30% is lager dan het tarief 1e en 2e schijf voor belastingplichtigen, jonger dan de AOW-leeftijd. Ouderen kennen echter een lager tarief 1e en 2e schijf in box 1 dan het box-3-tarief van 30%. Voor ouderen die met hun marginale inkomen in de eerste twee schijven vallen, betekent de vermogensrendementsheffing dus een hoger tarief. Deze groep ouderen kan (in tegenstelling tot de situatie onder de Wet IB 1964) onvoldoende gebruik maken van het lage tarief voor ouderen in box 1. Bij de invoering van de IB 2001 is besloten ouderen voor dit effect te compenseren door aan hen een ouderentoeslag op het heffingvrije vermogen toe te kennen. Het heffingsvrije vermogen wordt verhoogd met de ouderentoeslag indien:

- de belastingplichtige aan het einde van het kalenderjaar, of, indien de belastingplicht in de loop van het jaar is geëindigd, bij het einde van de belastingplicht, de AOW-leeftijd heeft bereikt, en
- de grondslag sparen en beleggen, voor vermindering met de ouderentoeslag, niet meer bedraagt dan € 279.708. Indien de belastingplichtige het gehele kalenderjaar dezelfde partner heeft gehad wordt het bedrag van de in aanmerking genomen grondslag verhoogd van € 279.708 tot € 559.416.

De toepassing van de ouderentoeslag is afhankelijk van de hoogte van het inkomen uit werk en woning. Bij inkomen uit werk en woning voor inachtneming van de persoonsgebonden aftrek van:

- minder dan € 14.302 bedraagt de ouderentoeslag € 27.984.
- meer dan € 14.302 en minder dan € 19.895 bedraagt de ouderentoeslag € 13.992
- meer dan € 19.895 bedraagt de ouderentoeslag nihil.

Aantal gebruikers
Voor 2010 zijn dit volgens de aangiftegegevens 246 duizend huishoudens.

Budget 2012 tot en met 2017 (in mln euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ouderentoeslag forfaitair rendement	96	97	98	98	99	100

Bron: Bijlage 5 Miljoenennota 2013

Uitvoering
Met de ouderentoeslag in box 3 zijn ook uitvoeringskosten gemoeid voor de Belastingdienst, zoals het opnemen van een extra regel in de belastingaangifte, de verwerking van informatie en de controle van de verstrekte informatie. Deze uitvoeringskosten zijn onderdeel van de totale uitvoeringskosten van de

vermogensrendementsheffing met kortingen en vrijstellingen. De specifieke uitvoeringskosten zijn niet bekend, maar mogen marginaal verondersteld worden.[59]

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
Het doel wordt behaald, want het is immers inherent aan keuze voor de ouderentoeslag. De ouderentoeslag zal het verschil echter niet voor iedereen exact compenseren.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
In de eind 2005 uitgebrachte evaluatie van de Belastingherziening 2001 is de ouderentoeslag bezien. Enerzijds is geconstateerd dat de ouderentoeslag effectief is, maar anderzijds is ook vastgesteld dat in sommige situaties bij partners de ouderentoeslag wordt toegekend terwijl de partners gezamenlijk niet tot de doelgroep behoren.[60]

[59] Ministerie van Financiën (2005), *Evaluatie ouderentoeslag*, TK 2005–2006, 30 375, nrs. 2, bijlage 9
[60] Uit de evaluatie: "Voorts is geconstateerd dat ook gehuwde AOW huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, zoals huishoudens met 20.000 euro aanvullend pensioen, dankzij de partnerregeling gebruik kunnen maken van de ouderentoeslag van de partner. Ook zonder de ouderentoeslag zouden deze huishoudens geprofiteerd hebben van een tariefdaling van 50% of 60% naar 30% op vermogensinkomsten. Door dit effect van de partnerregeling komt een deel van de ouderentoeslag terecht bij belastingplichtigen die niet tot de doelgroep behoren."

8. Uitzondering op de houdbaarheidsbijdrage

Beschrijving

Doel/motief
De houdbaarheidsbijdrage zorgt voor een geleidelijke fiscalisering van de AOW in de tweede schijf. De houdbaarheidsbijdrage is ingevoerd om het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening te verbreden. De houdbaarheidsbijdrage geldt niet voor mensen die voor 1 januari 1946 zijn geboren. Besloten is hen uit te zonderen, omdat zij niet konden anticiperen op invoering van de houdbaarheidsbijdrage (bijvoorbeeld door later te stoppen met werken). Het gaat hierbij dus om beleid om de huidige groep ouderen te ontzien.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2012)
De bovengrens van de tweede belastingschijf wordt voor mensen die geboren zijn na 1945, met ingang van 2011, niet meer volledig maar slechts voor 75% geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor. Dit is de zogenoemde houdbaarheidsbijdrage. Hierdoor gaan mensen steeds eerder in de derde belastingschijf vallen. Voor mensen die jonger dan de AOW-leeftijd zijn, is het verschil tussen het tarief in de tweede schijf en het tarief in de derde schijf zeer beperkt of nihil. Voor deze groep belastingplichtigen heeft de beperkte indexatie van de tweede schijf dus niet of nauwelijks gevolgen. Voor ouderen is het tarief in de derde schijf wel 17,9% hoger dan in de tweede schijf (omdat ouderen geen AOW-premie betalen).

Aantal "gebruikers"
Alle mensen geboren vóór 1 januari 1946 zijn uitgezonderd van de houdbaarheidsbijdrage.

Opbrengst (in mln euro)
De opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage zelf loopt op van 52 mln euro in 2011 tot 950 mln euro in 2030. De uitzondering kost zo'n 15 miljoen en loopt op.

Uitvoering
De belastingdienst voert deze regeling uit. De beperkte indexatie van de tweede schijf voor personen van 65 jaar en ouder die na 1945 zijn geboren is nauwelijks van invloed op de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger omdat het in de schijvenstructuur aan te brengen onderscheid meeloopt met de gebruikelijke software-aanpassingen.[61]

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
- Op zich is de uitzondering bij de houdbaarheidsbijdrage effectief. Het is immers een politieke keuze om een bepaalde groep uit te zonderen.
- Aan de andere kant kan wel de vraag worden gesteld of ouderen die na 1 januari 1946 zijn geboren wel volledig hebben kunnen anticiperen op de houdbaarheidsbijdrage. In die zin is een harde grens erg arbitrair. Vanuit de uitvoerbaarheid is een alles of niets grens wel te begrijpen.

[61] Ministerie van Financiën (2008), *Belastingplan 2009*

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
De houdbaarheidsbijdrage wordt zeer geleidelijk ingevoerd waardoor het jaarlijkse inkomenseffect beperkt is. Deze langzame ingroei is wellicht al een manier om de groep bestaande AOW'ers te ontzien. Dat maakt de uitzondering wellicht overbodig en daarmee niet efficiënt.

Indirecte effecten
De uitzondering heeft geen indirecte effecten. De houdbaarheidsbijdrage zelf mogelijk wel. Doordat het netto inkomen van (toekomstige) ouderen daalt, zullen mensen wellicht meer pensioen gaan sparen.

9. Huurtoeslag met specifieke parameters voor ouderen

Beschrijving

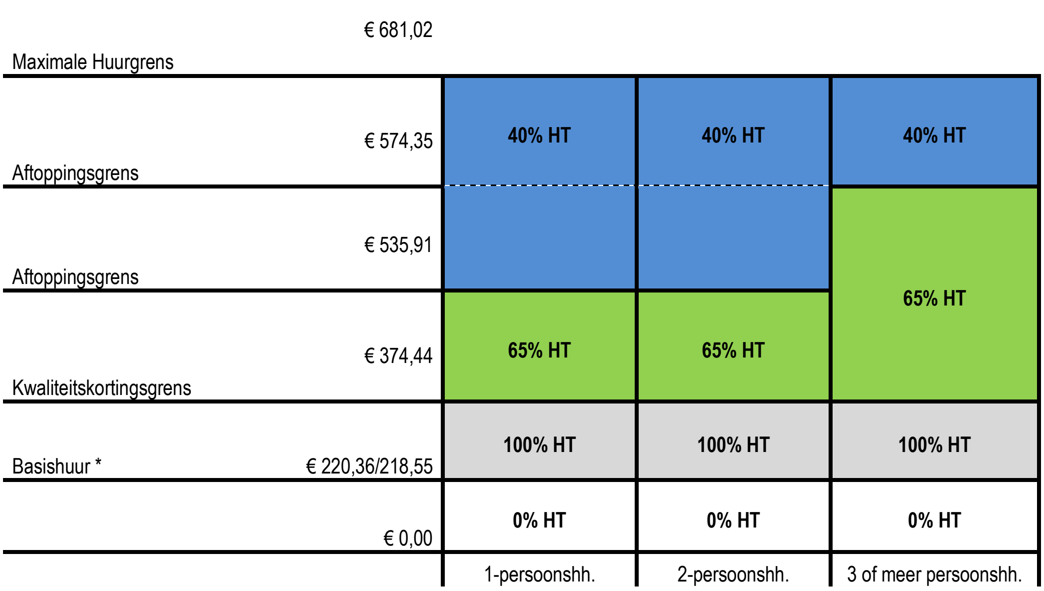
Doel/motief

De huurtoeslag (voorheen: huursubsidie) is gericht op het waarborgen van de betaalbaarheid van het huren voor de lagere inkomens. De Wet op de huurtoeslag kent sinds de invoering (Huursubsidiewet 1997) een apart huishoudbegrip voor een- en meerpersoonsouderenhuishoudens. De normen die voor de verschillende huishoudtypen (met ook verschil tussen huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd en ouder dan de AOW-leeftijd) in de wet zijn opgenomen, zijn verschillend, onder meer in verband met het verschil in draagkracht en verschil in belastingregime voor verschillende huishoudtypen.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

De huurtoeslag vergoedt (een deel van) de huur boven de eigen bijdrage (basishuur). De basishuur is inkomensafhankelijk. De mate waarin de huur wordt vergoed, hangt af van de hoogte van de huur. Voor de huishoudens van AOW-leeftijd en ouder wordt dat in onderstaand schema aangegeven (leeswijzer: tot het niveau van de basishuur wordt niets vergoed, de huur boven de basishuur wordt tot een huur van €374,44 voor 100% vergoed etc.).

Huishoudens van AOW-leeftijd en ouder



** De basishuur bedraagt minstens € 220,36 voor alleenstaanden en 218,55 voor paren en stijgt naar mate het inkomen toeneemt (zie onderstaande tabel).*

Verschillende parametersin de huurtoeslag

Huishoudtype	Eenpersoons AOW-	Meerpersoons AOW-	Eenpersoons AOW+	Meerpersoons AOW+
Minimuminkomensgrens*	€ 14.875	€ 19.200	€ 16.250	€ 21.775
Doelgroepgrenzen (max inkomen)	€ 21.025	€ 28.550	€ 21.100	€ 28.725
Huurparameters				
Minimum normhuur	€ 194,74	€ 194,74	€ 192,92	€ 191,11
Verhoging normhuur	€ 27,44	€ 27,44	€ 27,44	€ 27,44
Minimum basishuur (min normhuur + verhoging)	€ 222,18	€ 222,18	€ 220,36	€ 218,55

* Tot de minimuminkomensgrens geldt de minimum eigen bijdrage (basishuur). De eigen bijdrage loopt op met het inkomen, boven de doelgroepgrens wordt geen huurtoeslag meer verstrekt.

Aantal gebruikers
Voor 2013 wordt het totale aantal gebruikers van de huurtoeslag geraamd op 1,2 miljoen.

Budget
Voor het berekenen van het budget is gekeken naar het saldo van uitgaven en ontvangsten.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
budget (mln)	2724	2 774	2 889	2 9674	3 050	3 149

Bron: Begroting BZK 2013

Uitvoering
De Dienst Toeslagen voert de Huurtoeslag uit. De uitvoeringskosten werden in 2011 geschat op 80 miljoen euro.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
Er valt veel te zeggen over het waarborgen van de betaalbaarheid van huren voor de lage inkomens. Dit valt echter buiten de scope van dit IBO. Binnen dit IBO ligt de focus op het onderscheid tussen ouderen en mensen jonger dan de AOW-leeftijd (zie hieronder)

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
De Wet op de huurtoeslag kent apart normen en parameters voor verschillende huishoudtypen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een- en meerpersoonsouderenhuishoudens en huishoudens ouder en jonger dan de AOW-leeftijd. Een deel van de verschillen tussen ouderen en jongeren is terug te voeren op het verschil in de belasting- en premieheffing door de vrijstelling van de AOW-premie.

Daarnaast zijn er in het verleden aanpassingen gedaan van de parameters voor verschillende huishoudtypen vanwege beleidsaanpassingen elders (onder meer afschaffen Buitengewone Uitgavenaftrek) of uit koopkrachtoverwegingen. Ouderen ontvangen daardoor relatief meer huurtoeslag.
Het is de vraag of specifieke inkomensondersteuning voor ouderen thuishoort in een instrument dat de betaalbaarheid van huren moet waarborgen. Wellicht is het logischer hier specifieke inkomensregelingen voor ouderen voor te gebruiken.

10. Zorgtoeslag

Beschrijving

Doel/motief
Bij de invoering van de Zvw in 2006 is ervoor gekozen om de burger een substantiële nominale premie te laten betalen. Om de financiële toegankelijkheid van de zorg te garanderen is de zorgtoeslag geïntroduceerd.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)
De hoogte van de zorgtoeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen. Tot het wettelijk minimumloon ontvangt de burger de maximale zorgtoeslag. Vanaf dit inkomen wordt de zorgtoeslag geleidelijk minder. Boven een bepaald inkomen ontvangt de burger géén zorgtoeslag meer. De maximale zorgtoeslag is in 2013 € 1.060 voor een alleenstaande en € 2.062 voor een meerpersoonshuishouden.

De wet op de zorgtoeslag is gebaseerd op het verzamelinkomen. Burgers met een gelijk verzamelinkomen ontvangen een gelijke zorgtoeslag. De wet op de zorgtoeslag kent dus geen onderscheid naar leeftijd, zoals de huurtoeslag en heffingskortingen die wel kennen.

Aantal gebruikers (2013)
Voor 2011 wordt het aantal gebruikers geraamd op 5,8 miljoen, daarvan is ongeveer 1,8 miljoen ouder dan 65. 83% van de huishoudens met tenminste één 65-plusser krijgt zorgtoeslag.
Onder de hele bevolking is dit 68%.

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitkeringslasten (mln)	4.575	4.855	4.735	4.742	5.300	5.941

Bron: Begroting VWS 2013

Uitvoering.
De Dienst Toeslagen voert de regeling uit. Voor 2011 waren de uitvoeringskosten zo'n 70 miljoen euro.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
Er valt veel te zeggen over de financiële toegankelijkheid van de zorg. Dit valt echter buiten de scope van dit IBO. Binnen dit IBO ligt de focus op het onderscheid tussen mensen ouder dan de AOW-leeftijd en jonger dan de AOW-leeftijd (zie hieronder)

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
De wet op de zorgtoeslag kent geen onderscheid naar leeftijd, in tegenstelling tot de huurtoeslag en de heffingskortingen. Een AOW'er en niet-AOW'er ontvangen daardoor bij hetzelfde verzamelinkomen evenveel zorgtoeslag, terwijl het besteedbaar inkomen van de AOW'er door de vrijstelling van AOW-premie hoger ligt dan het inkomen van iemand jonger dan de AOW-leeftijd. De zorgtoeslag sluit daarmee niet aan op de daadwerkelijke financiële draagkracht van ouderen (t.o.v.

jongeren). Als gevolg van de Wet Uniformering Loonbegrip is dit verschil in 2013 kleiner geworden.
Overigens worden ook de hoogte van kinderopvangtoeslag en het kindgebondenbudget op basis van het verzamelinkomen bepaald en kennen deze regelingen ook geen onderscheid naar leeftijd. Er zullen echter weinig ouderen voor deze regelingen in aanmerking komen.

11. Inkomensafhankelijke bijdrage Zvw

Beschrijving

Doel/motief
Het verlaagde tarief inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) binnen de zorgverzekeringswet (Zvw) heeft zijn oorsprong in het gevoerde inkomensbeleid in het verleden. De mensen die onder het ziekenfonds vielen betaalden een nominale premie en een inkomensafhankelijke ziekenfondspremie. Deze laatste bestond uit een werknemersdeel en een werkgeversdeel. AOW-gerechtigden betaalden zowel het werknemers- als het werkgeversdeel van de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie. In 1998 is om de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen te verbeteren, besloten om de ziekenfondspremie over het aanvullend pensioen met 2% te verlagen. Later ging dit verlaagde tarief ook voor zelfstandigen gelden. Toen in 2006 de Zvw werd ingevoerd is besloten om een gedifferentieerd tarief voor de inkomensafhankelijke component van de premie te handhaven. Werknemers betaalden vanaf 2006 het hoge tarief IAB, maar kregen deze vergoed door hun werkgever, waar zij vervolgens wel belasting over moesten betalen. Zelfstandigen en gepensioneerden (over het aanvullende pensioen) moesten de IAB zelf betalen. Zij betaalden wel een verlaagd tarief. Voor de AOW gold het hoge tarief (net als ten tijde van het ziekenfonds) omdat zij via de netto-netto koppeling met het WML voor het hoge tarief volledig werden gecompenseerd. Door het wetsvoorstel uniformering loonbegrip (WUL) is de heffing van de IAB bij werknemers per 2013 gewijzigd. Voor werknemers wordt de IAB nu rechtstreeks geheven bij de werkgever. Om de uitvoering voor de belasting te vereenvoudigen is de AOW, net als het aanvullend pensioen, met de WUL onder het verlaagde tarief gebracht.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)
De zorgverzekeringswet kent - naast de nominale premie en de daarmee samenhangende zorgtoeslag - ook een inkomenafhankelijke bijdrage. Deze bijdrage wordt geheven bij de werkgever.
Ondermeer zelfstandigen en gepensioneerden (met betrekking tot het aanvullend pensioen) hebben geen werkgever en moeten de inkomensafhankelijke bijdrage dus zelf betalen. Daarom geldt voor deze groepen een lager tarief.
In 2013 is het tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage 7,75%. Het verlaagd tarief is 5,65%. In de Zvw is bepaald dat het verschil tussen het hoge en het lage IAB-tarief ieder jaar 2,1% bedraagt.

Aantal gebruikers (2013)
Over het inkomen van alle Nederlanders moet de inkomensafhankelijke bijdrage worden betaald (afhankelijk van situatie door de belastingplichtige zelf of door de werkgever). Als er geen of een negatief inkomen is, hoeft geen IAB betaald te worden.

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Premieopbrengsten (mln)[1]	20.095	22.723	22.817	23.922	25.360	27.091

1 inclusief onderlinge betalingen

Bron: Begroting VWS 2013

Uitvoering
De belastingdienst int de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw. Dit is onderdeel van de totale belasting- en premieheffing van de belastingdienst.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
- De verlaging van de inkomensafhankelijk premie binnen het ziekenfonds over aanvullend pensioen is effectief geweest in het verbeteren van de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen.
- Ook de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 heeft over het algemeen tot positieve koopkrachteffecten voor ouderen geleid. Voor een deel hingen deze effecten samen met het vervallen van het onderscheid tussen het ziekenfonds en privaat verzekeren en voor een deel met de invoering van het verlaagde IAB-tarief binnen de Zvw.
- Een deel van de ouderen heeft als gevolg van de wet uniformering loonbegrip te maken gehad met een inkomensachteruitgang. Voor werknemers is de vergoeding voor de IAB afgeschaft evenals de belasting daarover. Omdat de overheid dan inkomsten misliep, is het tarief voor de loon- en inkomstenbelasting aangepast. Deze aanpassing geldt ook voor ouderen. Ouderen ontvangen geen vergoeding van de werkgever en betaalden dus ook geen belasting daarover. Als onderdeel van de wet is tevens de inkomensafhankelijke bijdrage die ouderen moeten betalen over hun AOW-pensioen gelijkgetrokken met de inkomensafhankelijke bijdrage over het aanvullend pensioen (de lage bijdrage). Ouderen zijn gecompenseerd in de wet door een verhoging van de ouderenkorting. De hoogte van de compensatie is voor iedereen gelijk, zodat sommige ouderen erop vooruit gaan, en anderen erop achteruit.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
- De legitimiteit van het verlaagde tarief IAB voor ondermeer zelfstandigen en gepensioneerden kan gevonden worden in het feit dat deze groepen de IAB uit hun netto inkomen moeten betalen, terwijl voor werknemers de IAB uit de loonkosten wordt betaald.
- Wel kan de vraag worden gesteld of een gedifferentieerd tarief IAB de meest geëigende manier is om inkomensbeleid te voeren of om een compensatie te bieden voor het feit dat ouderen de IAB uit hun netto loon moeten betalen. Afschaffing van het gedifferentieerde tarief leidt slechts tot een beperkte winst in uitvoeringskosten. Zo’n operatie heeft echter wel allerlei koopkrachteffecten, die moeilijk allemaal kunnen worden gemitigeerd.

12. Afwijkende eigen bijdrage AWBZ/WMO

Beschrijving

Doel/motief

De eigen bijdragen binnen de AWBZ en WMO dragen bij aan gepast zorggebruik en het beheersbaar houden van de collectieve zorguitgaven, en passen binnen het profijtbeginsel.
De eigen bijdragen kennen een aantal verschillen tussen ouderen en mensen jonger dan de AOW-leeftijd. Een aantal van deze verschillen komt voort uit de wens tot herverdeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de extra vrijstelling voor ouderen bij de hoge eigen bijdrage AWBZ met verblijf. Daarnaast komt de hogere inkomensgrens voor jongeren bij extramurale zorg gedeeltelijk voort uit het feit dat zij daarmee gecompenseerd werden voor de afschaffing van de Buitengewone Uitgavenaftrek, terwijl ouderen via andere regelingen werden gecompenseerd. Andere verschillen hebben te maken het doorwerken van andere verschillen in regelingen tussen ouderen en jongeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ouderentoeslag bij de vermogensinkomensbijtelling. Daarnaast komt een deel van het verschil in inkomensgrens tussen ouderen en jongeren bij de eigen bijdrage voor AWBZ-zorg zonder verblijf en voor Wmo, voort uit het feit dat voor ouderen de AOW als basis wordt genomen en voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd de bijstand.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)

De Awbz/Wmo kennen drie soorten eigen bijdragen, te weten 1) de hoge eigen bijdrage bij AWBZ-zorg met verblijf; 2) de lage eigen bijdrage bij AWBZ-zorg met verblijf en 3) de eigen bijdrage voor AWBZ-zorg zonder verblijf en voor Wmo. Alle drie de regelingen kennen specifieke afwijkingen voor ouderen:

- De hoge eigen bijdrage AWBZ met verblijf kent een extra vrijstelling voor alleenstaande ouderen van 627 euro per jaar (en voor Wajongers een vrijstelling van 696 euro per jaar) en voor gehuwde ouderen van 1044 euro per jaar (voor gehuwde Wajongers 1392 euro per jaar).
- Bij de eigen bijdrage voor AWBZ-zorg zonder verblijf en voor Wmo (extramurale zorg) wordt op basis van het verzamelinkomen en de huishoudsituatie (jongeren versus ouderen en alleenstaand versus meerpersoons) berekend wat de maximale eigen bijdrage voor een huishouden is. Deze is 241,80 euro per 4 weken voor alleenstaande tot een inkomensgrens van 16.257 euro (ouderen) of 23.208 euro (jongeren) en loopt daarboven op met 15% van het verzamelinkomen. Voor gehuwden is dit 345,80 euro per 4 weken tot een inkomensgrens van 22.676 euro (ouderen) of 28.733 euro (jongeren) en daarboven 15% extra van het verzamelinkomen. De eigen bijdrage wordt begrensd door de maximale eigen bijdragegrens of door de zorgkosten.
- De eigen bijdrage AWBZ-zorg (zowel extramuraal als intramuraal) kent sinds 1 januari 2013 een vermogensinkomensbijtelling. De ouderentoeslag in box 3 werkt door in de grenzen die gehanteerd worden voor het heffingsvrije vermogen.
- Ten slotte kennen de eigen bijdragen voor AWBZ-zorg met verblijf afwijkende Wtcg-kortingen voor ouderen, waardoor de eigen bijdrage lagers is voor ouderen die Wtcg ontvangen.

Aantal gebruikers (2013)
In 2013 ontvingen ongeveer 1 miljoen huishoudens zorg via de WMO en/of de AWBZ.

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Opbrengsten eigen bijdragen AWBZ (mln)	1.656	1.819	1.847	1.898	1.923	1.950

NB inclusief Wtcg-korting AWBZ en WMO.
Begroting VWS 2013

Uitvoering
Het CAK voert de regeling uit. Voor 2013 worden de uitvoeringskosten geraamd op 65 mln euro.

Beleidsvoornemens
In het regeerakkoord is besloten om de Wtcg-kortingen voor de eigen bijdragen per 2015 af te schaffen en de extra vrijstelling in de hoge bijdrage voor ouderen en Wajongers af te schaffen.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
De verschillen in de eigen bijdrage die voortkomen uit de wens tot herverdeling zijn effectief in deze herverdeling. Dit volgt uit de systematiek. Dit geldt ook voor de verschillen in de regelingen die ontstaan door doorwerking van verschillen in andere regelingen.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
- De eigen bijdrage regelingen binnen de AWBZ en Wmo zijn erg ingewikkeld. De verschillen in de regelingen tussen ouderen en jongeren dragen daar (in beperkte mate) aan bij.
- Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de extra vrijstelling voor ouderen bij de hoge eigen bijdrage bij AWBZ-zorg met verblijf. Deze wordt per 2015 afgeschaft.
- Bij de inkomensgrens voor het bepalen van de eigen bijdrage voor AWBZ-zorg zonder verblijf en voor Wmo wordt voor ouderen de AOW als basis genomen en voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd de bijstand (die lager is dan de AOW). Dit zorgt voor een lagere eigen bijdrage voor ouderen t.o.v. jongeren.
- De lage eigen bijdrage AWBZ met verblijf wordt bepaald aan de hand van het verzamelinkomen. Ook hier geldt net als bij de zorgtoeslag dat ouderen bij een gelijk verzamelinkomen minder belasting betalen dan jongeren, waardoor ouderen bij hetzelfde besteedbaar inkomen een lagere eigen bijdrage betalen. Deze systematiek sluit daarmee niet aan op de daadwerkelijke financiële draagkracht van ouderen (t.o.v. jongeren).

13. Afwijkende Wtcg-tegemoetkoming voor ouderen

Beschrijving

Doel/motief
Per 1 januari 2009 is de fiscale regeling buitengewone uitgaven (BU) afgeschaft. In plaats hiervan is de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) van kracht geworden. Onderdeel van de Wtcg is een jaarlijkse tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten. De hoogte van de tegemoetkoming varieert naar de ernst van de beperking/aandoening (hoog versus laag) en de leeftijd van de ontvanger (ouder dan de AOW-leeftijd versus jonger dan de AOW-leeftijd). De tegemoetkoming voor ouderen is lager dan de tegemoetkoming voor jongeren. Dit komt doordat ouderen ook via andere maatregelen (verhoging AOW-toeslag, hogere inkomensgrens voor huurtoeslag voor ouderen en aanpassing fiscale ouderenkortingen) zijn gecompenseerd voor het afschaffen van de BU.

Inhoud regeling/werking/techniek (inclusief microbedragen voor 2013)
Burgers komen in aanmerking voor een tegemoetkoming als hun zorggebruik qua intensiteit en aard aan bepaalde criteria voldoet. De tegemoetkoming over 2012 wordt door het CAK eind 2013 uitgekeerd omdat pas medio 2013 de informatie over het zorggebruik compleet is.
De jaarbedragen 2012 – uit te keren in 2013 – zijn:

jong laag	296
jong hoog	494
oud laag	148
oud hoog	346

Aantal gebruikers (2013)
Voor 2013 wordt het totaal aantal gebruikers geraamd op 1,3 miljoen. In 2011 hadden ongeveer 1 mln ouderen recht op de Wtcg.

Budget

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitkeringslasten (mln)	669	375	357	365	405	409

Bron: Begroting VWS 2013

Uitvoering
Het CAK voert de regeling uit. Voor de tegemoetkoming 2012 worden de uitvoeringskosten geraamd op 25 mln euro.

Belangrijkste beleidsvoornemens
In het regeerakkoord is besloten om de Wtcg-tegemoetkomingen met ingang van 2015 af te schaffen.

Beoordeling
Omdat besloten is de Wtcg-tegemoetkomingen met ingang van 2015 af te schaffen zijn de effectiviteit en efficiëntie van deze regeling niet beoordeeld.

14. Categoriale bijzondere bijstand

Beschrijving

Doel/motief

In het kader van gemeentelijke inkomensondersteuning heeft de gemeente naast het instrument van de *individuele* bijzondere bijstand sinds 2004 de bevoegdheid om mensen ouder dan de AOW-leeftijd *categoriale* bijzondere bijstand te verlenen. De gemeente mag bij het verlenen van categoriale bijzondere bijstand aan ouderen aannemen dat ouderdom gepaard gaat met extra kosten. De gemeente hoeft niet te onderzoeken of de kosten waarvoor categoriale bijzondere bijstand wordt verleend voor ieder individu van de groep ouderen noodzakelijk is en of de kosten ook daadwerkelijk zijn/worden gemaakt. Het betreft hier dus een vorm van gemeentelijk inkomensbeleid specifiek toegespitst op de groep ouderen. De gemeenten hebben deze bevoegdheid omdat in de WWB op dit punt een expliciete uitzondering is gemaakt op het algemene uitgangspunt dat het generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het rijk.

Inhoud regeling.

Het betreft een bevoegdheid die beleidsmatig en financieel is gedecentraliseerd aan gemeenten. Er geldt alleen wel een centrale inkomensnorm van maximaal 110% van het sociaal minimum.

Budget

Voor het verlenen van bijzondere bijstand worden de gemeenten via de algemene uitkering in het gemeentefonds middelen ter beschikking gesteld. Deze middelen zijn niet geoormerkt.

Belangrijkste beleidsvoornemens

In het Regeerakkoord is opgenomen dat de categoriale bijzondere bijstand voor aannemelijke kosten wordt afgeschaft. Dit komt ten gunste van de individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten. Hoe dit precies uitwerkt is nog onduidelijk en onderdeel van besluitvorming.

Boordeling

Omdat de categoriale bijzondere bijstand wordt afgeschaft, zijn de effectiviteit en efficiëntie van deze regeling niet beoordeeld.

15. Verplichtstelling pensioen

Beschrijving

Doel regeling
Het doel van de verplichtstelling is het bestrijden van marktfalen op de pensioenmarkt. Door de verplichte deelname van werknemers via cao's (de 'kleine' verplichtstelling) in combinatie met de verplichtstelling voor deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds (de 'grote' verplichtstelling) kunnen markt- en levensrisico's worden gedeeld tussen generaties en binnen dezelfde generatie en kan adverse selection worden tegengegaan. Daarnaast worden door de kleine verplichtstelling alle vormen van marktfalen aan de vraagkant van de pensioenmarkt aangepakt. Tot slot is het tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden voor het pensioen een belangrijke reden voor de grote verplichtstelling.

Inhoud regeling/werking/techniek
Nederland kent twee soorten verplichtstellingen:
- Kleine verplichtstelling, d.w.z. de verplichte deelname van werknemers bij een door de werkgever aangeboden pensioenregeling. Deze pensioenregeling kan vervolgens door een verzekeraar of premiepensioeninstelling worden uitgevoerd.
- Grote verplichtstelling, d.w.z. de bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om op verzoek van de sociale partners de deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds verplicht te stellen voor alle personen die respectievelijk binnen die bedrijfstak of beroepsgroep werkzaam zijn. Een verplichtstelling kan zich ook op een deelgroep richten binnen een bedrijfstak. Vaak vallen zelfstandigen er niet onder. Onder bepaalde voorwaarde kunnen ondernemingen vrijstelling krijgen van de verplichtstelling.

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?
- Meer dan 90% van de werkgevers heeft een pensioenregeling voor zijn werknemers getroffen. In 2010 hadden 5,6 mln van de 6,1 mln werknemers een pensioenregeling binnen de 2^e pijler. Zonder de verplichtstelling (met name de verplichte deelname van werknemers) zou de deelname aan pensioenregelingen waarschijnlijk veel beperkter zijn. De beperktere pensioenvoorzieningen van zelfstandigen, die vaak niet onder de verplichtstelling vallen, geven hier een indicatie voor (zie hieronder).
- Slechts een zeer beperkt deel van de zelfstandigen valt via een verplichtstelling onder een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds. Dit betreft enkele sectoren waar men bang is voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden vanuit zzp'ers (bijvoorbeeld in de schildersbranche). De lijn vanuit de overheid is dat zelfstandigen zelf bewust kiezen voor ondernemerschap met alle risico's en verantwoordelijkheden die daarbij horen, inclusief pensioenopbouw. Ook zelfstandigenorganisaties hechten aan de vrije keuze t.a.v. pensioen.

Gebeurt dit op een efficiënte manier?
- Door verplichtstelling kan de risicodeling waarschijnlijk goedkoper plaatsvinden dan zonder verplichtstelling. Pensioenfondsen zijn door de verplichtstelling verzekerd van een deelnemersbestand, waardoor zij niet aan acquisitie hoeven te doen (bijna de helft van de bedrijfskosten van verzekeraars bestaat uit acquisitiekosten). Daarnaast zorgt de verplichtstelling ervoor dat een grote mate

van standaardisatie kan plaatsvinden en kunnen schaalvoordelen beter worden benut. Beide zorgen ervoor dat de kosten laag kunnen worden gehouden.
- Een nadeel van de verplichtstelling is gelegen in de beperkte vrijheid om de pensioenbesparingen af te stemmen op de persoonlijke situatie. Dit betekent dat veel pensioenregelingen niet aansluiten bij de persoonlijke wensen van deelnemers, wat betreft hoeveelheid op te bouwen pensioen en temporisering (optimale allocatie van middelen over de levensloop). Kanttekening hierbij is dat deelnemers hun eigen levensloop ook niet kennen en in hun spaargedrag moeilijk kunnen anticiperen op mee- en tegenvallers in de carrière.

<u>Indirecte effecten</u>
- Mensen zullen vanwege de verplichtstelling de pensioenregeling van een (potentiële) werkgever meewegen in de keuze tussen werkgevers of de keuze tussen werknemerschap of ondernemerschap.
- De verplichtstelling maakt het mogelijk om allerlei vormen van solidariteit, bijvoorbeeld via de doorsneepremie, binnen pensioenregelingen te realiseren. Vormen van subsidiërende solidariteit beïnvloeden de arbeidsmarktbeslissingen van mensen. Zo maakt de doorsneepremie het aantrekkelijker om de laatste jaren voor het pensioen door te blijven werken en is het voor jongeren aantrekkelijker om als zelfstandige aan de slag te gaan dan voor ouderen.
- Door de verplichtstelling in combinatie met het verplicht aflossen van de hypotheek en het gemiddeld lagere uitgavenpatroon van ouderen, kan er sprake zijn van 'oversparen'. In dat geval wordt het doel van 'comsumption smoothing' voorbij geschoten.

16. Fiscale behandeling pensioen (omkeerregel en vrijstelling box 3)

Beschrijving

Doel/motief

Doel van de omkeerregel is het stimuleren van sparen voor pensioen door belastingplichtigen in staat te stellen uit hun bruto loon te sparen voor pensioen. Bij uitbetaling van het pensioen wordt de uitkering belast. Onderliggend doel is het beperken van marktfalen op de pensioenmarkt. De fiscale faciliering van pensioen moet mensen stimuleren (meer) pensioen op te opbouwen en sociale partners stimuleren afspraken te maken over collectieve pensioenvoorzieningen. Het grijpt aan op de gedragsproblemen aan de vraagkant van de pensioenmarkt (met name de 'bounded willpower').

Inhoud regeling/werking/techniek

De werking van de omkeerregel is als volgt: de pensioenpremie die de werknemer vanuit het bruto loon betaalt is onbelast. Het bruto loon minus de door de werknemer betaalde pensioenpremie, vormt het beginpunt van de het fiscale inkomen. Daarnaast is ook de werkgeverspremie voor pensioen onbelast. Dit geldt zowel voor pensioenen in de 2e pijler (met name werknemers) als in de 3e pijler (met name zelfstandigen). Verder is ook het gevormde vermogen niet belast in box 3. Het pensioenvermogen kan gestald zijn bij een pensioenfonds of een verzekeraar (of bij een bank sinds ook banksparen mogelijk is), of in de eigen onderneming van een dga bij pensioen in eigen beheer.

Grondslag en budgettair effect

De budgettaire derving (oftewel het voordeel voor de belastingplichtigen) van de omkeerregel bestaat uit een derving in box 1 en een derving in box 3. De derving in box 1 wordt vooral veroorzaakt door het verschil in (marginaal) aftrektarief van de premies enerzijds en (gemiddeld) tarief over de uitkering anderzijds. Dat dit laatste tarief lager ligt, komt vooral door het lagere tarief in de 1e en 2e schijf voor ouderen. Daarnaast speelt een rol dat het bij aftrek van de premie vooral om een marginaal (dus relatief hoog) tarief gaat en bij uitkering vooral om een gemiddeld (dus relatief laag) tarief.
Het totale premiebedrag bedraagt circa 43 mld euro per jaar. Bij een gemiddeld marginaal tarief van circa 46% betekent dit op korte termijn een derving van circa 20 mld euro. In latere jaren staat daar echter een opbrengst in box 1 tegenover, omdat uitkeringen worden belast. Ook is er een derving in box 3. De gedachte daarachter is dat als de omkeerregel niet zou bestaan, de werknemer het extra netto loon dat daardoor beschikbaar zou zijn zelf opzij zet voor pensioen. Het uit dit netto loon gevormde pensioenvermogen zou belast zijn in box 3.

Er is geen officiële raming van de kosten van de omkeerregel. Wel is afgesproken dat kosten van de omkeerregel en budgettaire effecten van aanpassingen worden berekend op basis van de netto contante waarde. Dat betekent dat alle kosten en opbrengsten die samenhangen met de premieaftrek in één jaar, worden verdisconteerd naar dat betreffende jaar. Een ruwe schatting komt op een derving op basis van netto contante waarde van circa 10 mld per jaar (of 9,3 mld na de recente aanpassing, zie hierna). Circa 2/3 hiervan is derving in box 1, de resterende 1/3 derving in box 3.
Normaal gesproken leidt uitstel van belastingheffing eveneens tot een derving van belastinginkomsten, in ieder geval bij een benadering op basis van netto contante

waarde. Bij de omkeerregel is dat niet het geval, omdat we ervan uitgaan dat het reële beleggingsresultaat op het pensioenvermogen gelijk is aan de reële discontovoet waarmee huidige en toekomstige stromen contant worden gemaakt.

Uitvoerder en uitvoeringskosten
Pensioenfondsen zorgen voor de uitkering van pensioenen, de Belastingdienst controleert of de regelingen voldoen aan het Witteveenkader (maximale opbouw per jaar en over de hele levensloop).

Belangrijkste beleidsvoornemens
Binnen het huidige Witteveenkader geldt een maximaal opbouwpercentage van 2,25% voor middelloonregelingen en 2% voor eindloonregelingen. Met de Wet VAP wordt het opbouwpercentage met 0,1% verlaagd per 1-1-2014 en gekoppeld aan de levensverwachting. In het Regeerakkoord wordt per 2015 het maximale jaarlijkse opbouwpercentage verder verlaagd naar 1,75% voor middelloon en 1,55% voor eindloon. Het opbouwen van pensioen duurt hierdoor langer: 46 jaar (21 tot 67 jaar) werken voor 80,5% van het gemiddelde loon of 71,3% van het eindloon. Daarnaast is in het Regeerakkoord aangekondigd dat per 2015 de fiscale stimulans voor pensioensparen wordt afgetopt op 100.000 euro (zowel voor de 2^{e} als de 3^{e} pijler).

Beoordeling

Wordt het doel behaald (effectiviteit)?

- De studie van Soede (2012) suggereert dat een bruto vervangingsratio van ongeveer 70% nodig is om de levensstandaard na pensionering min of meer voort te kunnen zetten. Deze bruto vervangingsratio correspondeert met een netto vervangingsratio van ongeveer 85% tot 90%. Het huidige Witteveenkader (dat geldt tot 1-1-2014) biedt hier voldoende ruimte voor. 35 jaar werken met een opbouwpercentage van 2% eindloon, volstaat al voor het halen van 70% eindloon. Het CPB heeft berekend dat ook na de versobering van het Witteveenkader het mogelijk blijft om 70% van het eindloon te halen.[62] Uitgaande van een gehuwde 25 jarige die vanaf zijn 25^{e} tot zijn 71^{e} (verwachte AOW-leeftijd voor iemand die nu 25 jaar oud is) werkt en een gemiddeld loonprofiel heeft, komt deze persoon uit op een vervangingsratio van 71%. Hierbij moet wel sprake zijn van volledige indexatie van de pensioenen en men moet fulltime onafgebroken 46 jaar werken. Het wordt dus in de toekomst een stuk moeilijker om binnen het Witteveenkader welvaartsbehoud na pensionering te bereiken en men zal er ook langer voor moeten werken.
- De werkelijke vervangingsratio's die mensen halen, hangen niet alleen af van de mogelijkheden van het Witteveenkader, maar van vele andere factoren zoals het aantal jaren dat iemand werkt/pensioen opbouwt. Over de werkelijk behaalde vervangingsratio's is relatief weinig bekend. Onderzoek van Soede (2012) laat, voor de mensen die in 2008 de leeftijd van 65 bereikten, zien wat voor vervangingsratio's zij haalden. Conclusie is dat het grootste gedeelte van de mensen een bruto vervangingsratio van meer dan 70% haalt. De spreiding van de vervangingsratio is echter groot. Gemiddeld genomen hebben mensen met een laag inkomen een hogere vervangingsratio en mensen met een hoog inkomen een lagere vervangingsratio.
- Doordat het overgrote deel van de beroepsbevolking via de werkgever/cao verplicht spaart voor pensioen kan niet met zekerheid worden gezegd wat werknemers zouden doen als pensioensparen alleen fiscaal zou worden

[62] CPB (2013), Generatie-effecten versobering pensioenopbouw

gestimuleerd. Het feit dat zelfstandigen die geen verplichting hebben, en wel gebruik kunnen maken van de omkeerregel, in beperktere mate pensioenvoorzieningen treffen, geeft wel een indicatie dat enkel fiscaal faciliëren beperkt effectief is in het tegengaan van het marktfalen op de pensioenmarkt. Het is echter wel waarschijnlijk dat er minder ambitieuze pensioenregelingen zouden worden overeengekomen als er geen fiscale subsidie op pensioen was. Het Witteveenkader werkt als een soort ijkpunt voor de afspraken door sociale partners. Ook zou het draagvlak voor de verplichtstelling kunnen afnemen als de fiscaal gunstige behandeling van pensioen wordt ingeperkt.

- Onderzoek naar "401(k)" pensioenplannen in de VS[63], waarbij werkgevers de pensioeninleg van werknemers tot een bepaalde grens subsidiëren, ondersteunen de gedachte dat subsidiering van pensioensparen beperkt effectief is. Ook de uitkomsten van onderzoek naar Deense pensioenbesparingen wijzen hierop.[64] Het blijkt dat (de hoogte van het subsidiepercentage van) de werkgeversbijdrage m.b.t. de pensioenopbouw slechts beperkt invloed heeft op de keuze van werknemers om voor hun pensioen te sparen en op de hoogte van deze besparingen. Andere factoren spelen een veel sterkere rol, zoals de vormgeving van het systeem. Zo levert een opt-out systeem een veel hogere deelname op dan een opt-in systeem. Als mensen aan de "401(k)" pensioenplannen deelnemen, blijken ze relatief vaak voor de default/maximale inleg te kiezen. Deze default lijkt daarmee een soortgelijke functie te hebben als het Witteveenkader in de Nederlandse situatie.
- De fiscale stimulering van pensioen lijkt zelfstandigen in beperkte mate aan te zetten tot pensioensparen. Ongeveer de helft van de zelfstandigen spaart voor zijn pensioen. Vaak spelen andere motieven (o.a. liquiditeit en motivatie) een belangrijkere rol bij de keuze om wel of niet te sparen voor pensioen dan de fiscale subsidiëring. Ook benutten zelfstandigen de beschikbare fiscale ruimte voor pensioensparen niet maximaal. Zelfstandigen hebben t.o.v. werknemers wel meer vrij beschikbaar vermogen. Daarnaast heeft een groot deel van de niet-spaarders aan de AOW voldoende om de levensstandaard na pensionering voort te kunnen zetten en valt een groot deel van de spaarders na pensionering sterk terug in inkomen. Het onderscheid tussen wel of niet sparen zegt dus niet alles.

<u>Gebeurt dit op een efficiënte manier?</u>

- De vraag kan worden gesteld of het efficiënt is dat twee instrumenten, namelijk de verplichtstelling en fiscale faciliëring van pensioen, worden ingezet om voor een deel dezelfde marktfalens tegen te gaan. Voor zelfstandigen is de omkeerregel en vrijstelling in box 3 wel het belangrijkste overheidsinstrument om pensioenvorming te stimuleren. Voor werknemers grijpt de fiscale faciliëring waarschijnlijk vooral aan op het ambitieniveau van de pensioenregelingen.
- De omkeerregel kent dead-weight-loss: er zou ook pensioen worden opgebouwd als de omkeerregel er niet was. Daarnaast blijkt, zoals eerder aangegeven, uit onderzoek naar de "401(k)" pensioenplannen dat een verlaging van het subsidiepercentage relatief weinig invloed heeft op de deelname. Dit geeft een indicatie dat een hervorming van de omkeerregel, waarbij het subsidiepercentage wordt verlaagd, geen grote gevolgen hoeft te hebben op de deelname (wel op de hoogte van de pensioenbesparingen). Vermoedelijk zou het

[63] zie o.a. Beshears, J. e.a. (2007), The impact of employer matching on savings plan participation under automatic enrollment, NBER Working Paper 13352 en Choi, J. e.a. (2006), Reducing the complexity costs of 401 (K) participation through quick enrollment, NBER Working Paper 11979
[64] Chetty, R. e.a. (2012) *Active versus passive decisions and crowd-out in retirement savings, Evidence from Denmark,* NBER Working Paper number 18565

wegvallen van de vrijstelling in box 3 wel een flinke drempel vormen voor pensioensparen. In dat geval zou consumption smoothing over de levenscyclus juist door de overheid worden belast.

- Tot slot wordt via de omkeerregeling pensioenopbouw over het hele inkomen gestimuleerd. Vanuit het idee van consumption smoothing lijkt dit logisch. Bij lage- en middeninkomens draagt de omkeerregel en het uitzonderen van pensioenvermogens in box 3 bij aan het streven ouderen financieel onafhankelijk te houden. Het is echter de vraag of dit ook volledig voor hogere inkomens moet gelden.

<u>Indirecte effecten</u>

- Door de fiscale faciliëring van pensioensparen wordt wellicht minder gebruik gemaakt van alternatieven vormen van 'consumption smoothing', zoals het aflossen van de hypotheek (alhoewel dit voor nieuwe gevallen wel verplicht is).
- De omkeerregel interfereert met de progressiviteit van het belastingstelsel en leidt daarmee tot ondoorzichtige herverdeling. Het voordeel van de omkeerregel blijkt overigens redelijk gelijk verdeeld over het inkomensgebouw, waarbij hogere inkomens iets meer profiteren dan lagere inkomens.[65]
- Daarnaast beïnvloedt de fiscale faciliëring van pensioensparen de investeringskeuzes van mensen. Investeringen in pensioen worden aantrekkelijker gemaakt dan andere investeringen (in bijvoorbeeld opleiding). [66]
- Een belangrijk positief effect van de omkeerregel is dat het de overheid behoedt voor forse schommelingen in belastinginkomsten bij demografische schommelingen. Zonder omkeerregel zal een (tijdelijke) piek in de bevolkingsopbouw eerst voor hogere belastinginkomsten zorgen (als de piek-groep aan het werk is) om vervolgens voor een forse daling van de belastinginkomsten en hogere uitgaven te zorgen (als de piek-groep met pensioen gaat, stijgen bijvoorbeeld de AOW-uitgaven). De kans is groot dat in de periode van hogere belastinginkomsten deze inkomsten reeds structureel zijn uitgegeven, waardoor het moeilijker wordt de overheidsuitgaven in een later stadium neerwaarts aan te passen. De omkeerregel zorgt ervoor dat fluctuaties in belastinginkomsten als gevolg van demografische ontwikkelingen worden gespreid en dat belastinginkomsten en overheidsuitgaven meer parallel lopen.

[65] DNB (2007), *De omkeerregel voor pensioenopbouw en de inkomensverdeling*, kwartaalbericht DNB september 2007

[66] Zie ook: Jacobs, B (2008), *De prijs van gelijkheid*

Bijlage 5 Internationale vergelijking

Deze bijlage bevat een aantal tabellen met cijfers over de inkomenspositie van ouderen in verschillende landen. De cijfers uit tabellen 1 t/m 6 zijn afkomstig uit de 2011-versie van het onderzoek 'European Union- Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)'. De geregistreerde inkomens van EU-SILC 2011 hebben betrekking op het kalenderjaar 2010. De voor Nederland gepresenteerde resultaten wijken af van de cijfers die het CBS op dit gebied publiceert. Bij de nationale inkomensstatistiek is het namelijk gebruikelijk om een aantal groepen, bijvoorbeeld studentenhuishoudens, niet in te delen naar de hoogte van het inkomen. Een tweede verklaring is het feit dat in Europees verband andere equivalentiefactoren gebruikt worden. Een afwijkende definitie van het besteedbaar inkomen is een derde verklaring voor de verschillen.

Huishoudinkomen

Tabel 1 bevat per land het mediane gestandaardiseerde besteedbaar huishoudensinkomen uitgesplitst naar leeftijdsgroep.
Het inkomen is uitgedrukt in koopkrachtpariteit (Purchasing Power Standard). Hiermee is gecorrigeerd voor verschillen in prijsniveaus, waardoor een betere internationale vergelijking van koopkracht en welvaart gemaakt kan worden. Het Nederlandse prijsniveau is hierbij als uitgangspunt genomen.

Tabel 1: Mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen naar leeftijdscategorie, (2010), PPP met Nederland=100

	Total	25-49	50-64	65+	65-69	70-74	75+
Belgium	19.323	21.129	20.684	14.870	16.659	14.821	14.178
Bulgaria	6.146	6.873	6.933	4.722	5.208	4.844	4.312
Czech Republic	10.659	11.575	11.639	9.080	9.510	9.014	8.753
Denmark	19.944	21.505	23.653	15.197	17.001	15.034	14.287
Germany	19.644	21.126	20.865	18.167	-	-	18.704
Estonia	8.053	9.488	7.975	6.528	6.790	6.640	6.163
Greece	12.426	13.406	13.391	10.512	11.696	10.858	9.750
Spain	13.873	15.024	15.245	11.942	13.502	12.194	11.247
France	19.414	19.745	22.370	19.553	22.079	19.661	18.537
Italy	16.596	17.371	18.741	15.564	17.611	15.363	14.899
Cyprus	20.765	22.468	23.079	14.035	17.610	14.980	12.443
Latvia	6.247	6.964	6.549	5.581	5.826	6.088	5.320
Lithuania	6.618	7.038	7.397	5.980	5.826	6.088	5.980
Luxembourg	29.041	29.693	32.153	30.325	33.103	29.999	29.611
Hungary	7.513	7.807	8.023	7.536	7.815	7.349	7.438
Malta	14.989	16.509	16.170	12.403	12.755	12.379	12.313
Netherlands	20.310	21.577	22.480	18.114	20.084	18.409	17.121
Austria	21.582	22.495	23.803	20.234	21.806	20.299	19.041
Poland	8.739	9.203	9.095	8.264	8.395	7.813	8.375
Portugal	10.261	10.957	11.386	9.116	10.434	9.654	8.245
Romania	3.872	4.012	4.530	3.901	4.196	4.028	3.605
Slovenia	15.264	16.020	15.705	13.479	-	-	12.647
Slovakia	9.468	10.244	10.381	8.418	8.843	8.237	8.158
Finland	19.008	20.766	21.502	15.469	17.936	15.964	13.515
Sweden	19.908	20.678	24.667	15.897	21.181	16.379	13.752
United Kingdom	18.136	20.471	20.361	15.404	17.249	15.368	14.318
Iceland	18.498	18.609	21.778	16.919	21.550	16.917	15.334
Norway	26.434	27.181	31.197	23.045	26.849	24.555	20.123
Switzerland	24.732	26.816	29.016	19.941	22.969	19.055	18.015
Croatia	7.853	8.249	8.262	6.959	-	-	6.698

Bron: Eurostat (2011)

Uit de tabel blijkt dat over het algemeen het mediane inkomen daalt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In Nederland lag het mediane inkomen voor 65+'ers ruim 2000 euro lager dan het mediane inkomen gebaseerd op alle personen. Nederland neemt daarmee een middenpositie in. In een beperkt aantal landen (o.a. Frankrijk en Roemenië) lag het mediane inkomen voor ouderen juist hoger dan het mediane inkomen op basis van alle personen.

Inkomensongelijkheid

Uit tabel 2 blijkt dat over het algemeen de inkomensongelijkheid onder ouderen kleiner is dan onder personen jonger dan 65. Alleen in Cyprus, Oostenrijk, Slovenië en Zwitserland is de inkomensongelijkheid onder ouderen juist groter dan onder personen jonger dan 65 jaar. In Nederland was onder ouderen het inkomensaandeel van de rijkste 20 procent ruim drie keer groter dan het aandeel van de armste 20 procent. Daarmee is de inkomensongelijkheid kleiner dan gemiddeld onder de EU27.

Tabel 2: Inkomensongelijkheid (S80/20) naar leeftijd, 2010

	Total	65-	65+
EU 27 en Croatia	5,1	5,3	4,1
Belgium	3,9	4,0	3,0
Bulgaria	6,5	6,8	4,7
Czech Republic	3,5	3,7	2,4
Denmark	4,4	4,6	3,2
Germany	4,5	4,6	3,9
Estonia	5,3	5,9	2,9
Greece	6,0	6,4	4,5
Spain	6,8	7,5	4,4
France	4,6	4,6	4,5
Italy	5,6	6,0	4,2
Cyprus	4,3	4,1	4,6
Latvia	6,6	7,4	3,6
Lithuania	5,8	6,4	3,4
Luxembourg	4,0	4,1	3,3
Hungary	3,9	4,1	2,7
Malta	4,1	4,1	3,4
Netherlands	3,8	3,8	3,3
Austria	3,8	3,8	4,1
Poland	5,0	5,2	3,5
Portugal	5,7	5,8	5,0
Romania	6,2	6,6	4,2
Slovenia	3,5	3,4	3,6
Slovakia	3,8	4,0	2,6
Finland	3,7	3,7	3,0
Sweden	3,6	3,6	3,3
United Kingdom	5,3	5,4	4,6
Iceland	3,3	3,4	3,1
Norway	3,3	3,3	2,8
Switzerland	4,5	4,3	4,9
Croatia	5,4	5,5	5,3

Bron: Eurostat (2011)

Risico op armoede

In Europees verband spreekt men van een risico op armoede als er sprake is van een inkomen lager dan 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen. Deze inkomensgrens wordt per land vastgesteld. In tabel 3 is voor verschillende landen het risico op armoede voor verschillende leeftijdscategorieën weergegeven.
Uit de tabel blijkt dat in 2010 bijna 17 procent van de EU-bevolking een inkomen beneden de armoedegrens had. Van de mensen ouder dan 65 had 16 procent een risico op armoede. In Nederland is het risico op armoede volgens deze indicator

relatief klein, namelijk 6,5 procent. Alleen in Luxemburg, Hongarije en IJsland was het risico op armoede onder ouderen lager.

Tabel 3: Aandeel personen met een risico op armoede naar leeftijdscategorie (in procenten), 2010

	Total	65-	65+	65-69	70-74	75+
EU 27	16,9	17,1	15,9	-	-	17,9
Belgium	15,3	14,4	20,2	16,2	22,5	21,4
Bulgaria	22,3	20,4	30,9	22,7	27,9	38,1
Czech Republic	9,8	10,4	6,6	6,5	6,0	7,2
Denmark	13,0	12,4	16,0	13,1	9,6	22,0
Germany	15,8	16,3	14,2			12,5
Estonia	17,5	18,4	13,1	11,3	10,1	16,0
Greece	21,4	20,8	23,6	19,6	21,3	27,5
Spain	21,8	21,9	20,8	17,2	21,1	22,7
France	14,0	14,9	9,7	6,4	8,0	12,1
Italy	19,6	20,2	17,0	13,5	17,4	18,5
Cyprus	14,5	11,2	37,2	23,3	31,0	51,2
Latvia	19,1	21,3	8,9	11,4	8,7	8,5
Lithuania	20,0	21,6	12,1	16,0	7,0	12,6
Luxembourg	13,6	14,9	4,7	5,5	2,9	5,2
Hungary	13,8	15,6	4,5	5,1	3,8	4,3
Malta	15,4	15,0	18,1	18,9	17,7	17,0
Netherlands	11,0	11,8	6,5	4,2	7,6	7,6
Austria	12,6	12,0	16,0	13,6	15,6	17,8
Poland	17,7	18,1	14,7	16,9	17,7	11,8
Portugal	18,0	17,6	20,0	14,4	15,5	25,6
Romania	22,2	23,6	14,1	9,7	12,1	18,0
Slovenia	13,6	12,3	20,9	-	-	27,0
Slovakia	13,0	14,0	6,3	3,8	7,1	8,3
Finland	13,7	12,6	18,9	10,3	15,6	26,5
Sweden	14,0	13,0	18,2	8,3	13,1	27,5
United Kingdom	16,2	15,1	21,8	15,8	19,2	27,2
Iceland	9,2	9,9	4,3	3,3	1,2	6,7
Norway	10,5	10,4	11,1	4,4	5,7	19,3
Switzerland	15,0	12,5	28,1	21,1	28,8	34,0
Croatia	21,1	19,6	27,3	-	-	30,6

Bron: Eurostat (2011)

Het armoederisico is over het algemeen groter onder alleenstaanden dan onder paren. In tabel 4 is een uitsplitsing van het armoederisico gemaakt naar huishoudtype.

Tabel 4: Aandeel personen met een risico op armoede (in procenten) naar huishoudenstype, 2010

	Total	alleenstaande 65-	alleenstaande 65+	paar, beiden 65-	paar , minimaal 1 65+
EU 27	16,8	27,1	23,7	10,9	12,6
Belgium	15,4	22,1	20,2	9,9	22,0
Denmark	13,0	30,3	20,6	6,3	11,2
Germany	15,9	36,1	24,1	11,3	10,3
Greece	21,3	21,8	29,7	16,2	22,3
Spain	21,8	24,6	24,6	16,2	21,3
France	13,8	22,6	13,8	7,7	6,8
Italy	19,6	21,5	26,4	12,5	13,7
Luxembourg	13,6	18,8	6,3	7,0	2,9
Netherlands	11,0	20,6	6,2	5,5	6,0
Austria	12,6	22,5	26,5	8,9	11,7
Portugal	18,0	23,2	30,1	16,2	19,5
Finland	13,7	29,3	38,4	8,8	6,3
Sweden	14,0	26,7	35,7	7,3	6,6
United Kingdom	16,2	22,1	29,3	10,8	17,7
Iceland	9,2	25,2	7,7	5,8	2,7
Norway	10,5	27,3	26,8	5,2	1,4
Switzerland	15,1	12,9	37,7	7,4	23,2

Bron: Eurostat (2011)

Uit deze tabel blijkt dat alleenstaande ouderen in Nederland een veel lager risico op armoede hebben dan jongere alleenstaanden. Het risico onder de mensen jonger dan 65 is ongeveer drie keer zo groot. Dit komt met name doordat de AOW een hoger minimuminkomen geeft dan de bijstand voor jongeren. In veel andere landen is het risico op armoede juist groter voor alleenstaande ouderen. Vooral in Zwitserland en in de Scandinavische lidstaten is het risico op armoede onder alleenstaande ouderen relatief groot. Voor paren waarvan er minimaal één 65 jaar of ouder is, is in Nederland het risico op armoede vergelijkbaar met paren jonger dan 65. Gemiddeld genomen is in de rest van de EU 27 het risico op armoede onder paren met minimaal één 65+’er iets groter dan onder paren jonger dan 65.

Bij een relatieve inkomensgrens voor het meten van armoede kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Het zegt namelijk niets over het absolute inkomen en de mate waarin mensen kunnen rondkomen van dat inkomen.
Tabel 5 geeft per land de percentages inwoners in huishoudens die naar eigen zeggen zeer moeilijk rond kunnen komen. De percentages zijn ook berekend voor alleenstaande ouderen en paren waarvan minimaal één persoon 65 jaar of ouder is. Uit de tabel blijkt dat in Nederland slechts een zeer klein deel van de mensen aangeeft dat zij zeer moeilijk kunnen rondkomen. Van de alleenstaande 65+’ers gaf maar één op de honderd aan hiermee moeite te hebben. Alleen in Luxemburg was dit aandeel nog lager. Ook oudere paren zeggen in Nederland relatief makkelijk rond te kunnen komen. Nederland scoort hiermee veel beter dan het gemiddelde binnen de EU 27.

Tabel 5: Aandeel personen in huishoudens dat zeer moeilijk rondkomt, 2010

	Total	alleenstaande 65+	paar, minimaal 1 65+
EU 27	10,0	9,2	5,8
Belgium	8,8	8,4	4,8
Bulgaria	27,8	41,5	25,9
Czech Republic	8,7	10,9	4,2
Denmark	4,2	2,6	1,0
Germany	3,1	2,7	0,9
Estonia	8,5	8,0	3,9
Greece	25,6	33,8	21,4
Spain	10,1	7,3	5,3
France	4,5	2,1	0,5
Italy	17,0	16,9	12,5
Cyprus	24,8	24,2	18,9
Latvia	24,1	25,8	18,9
Lithuania	11,2	19,0	10,1
Luxembourg	2,7	0,3	1,5
Hungary	26,1	26,5	16,5
Malta	14,4	11,8	10,4
Netherlands	3,3	1,2	1,0
Austria	5,4	5,4	1,8
Poland	12,4	22,0	12,6
Portugal	19,2	22,4	15,6
Romania	20,8	29,6	16,8
Slovenia	9,3	14,4	7,4
Slovakia	10,7	14,1	8,0
Finland	2,6	1,6	0,8
Sweden	3,3	3,1	0,8
United Kingdom	7,3	1,9	2,7
Iceland	12,3	7,4	4,1
Norway	2,5	1,5	0,2
Switzerland	3,5	3,1	1,5
Croatia	19,6	27,2	19,3

Bron: Eurostat (2011)

Een andere indicator die in internationaal verband vaak gebruikt wordt om armoede en/of sociale uitsluiting te meten, is om te kijken naar de mate waarin men financieel in staat is bepaalde gangbare goederen/diensten aan te schaffen.
De in Europees verband gedefinieerde "Material deprivation rate" is hiervan een voorbeeld. Deze indicator kijkt naar het percentage inwoners dat te kampen heeft met minimaal 3 van de hierna volgende 9 financiële beperkingen: onvoldoende geld voor een auto, kleurentelevisie, telefoon, een wasmachine, een warme maaltijd om de dag, een jaarlijkse vakantieweek, het verwarmen van de woning, geen mogelijkheden om onverwachte noodzakelijke uitgaven te doen of achterstanden bij de betaling van maandelijkse lasten. De gekozen items zijn voor alle landen gelijk. Het betreft goederen/diensten waarvan meer dan de helft van de Europeanen vindt dat ze absoluut noodzakelijk zijn voor een aanvaardbare levensstandaard. Van belang hierbij is dat financiële redenen ten grondslag dienen te liggen aan het gebrek aan deze goederen.

Uit tabel 6 blijkt dat in 2010 ruim 15 procent van de ouderen in de EU te maken heeft met minimaal 3 van de 9 beperkingen. In Nederland gold dit slechts voor drie procent. Ook is in Nederland dit percentage voor ouderen lager dan voor mensen jonger dan 65. In de Zuid-Europese en voormalig Oostbloklanden was het aandeel ouderen met financiële beperkingen het grootst.

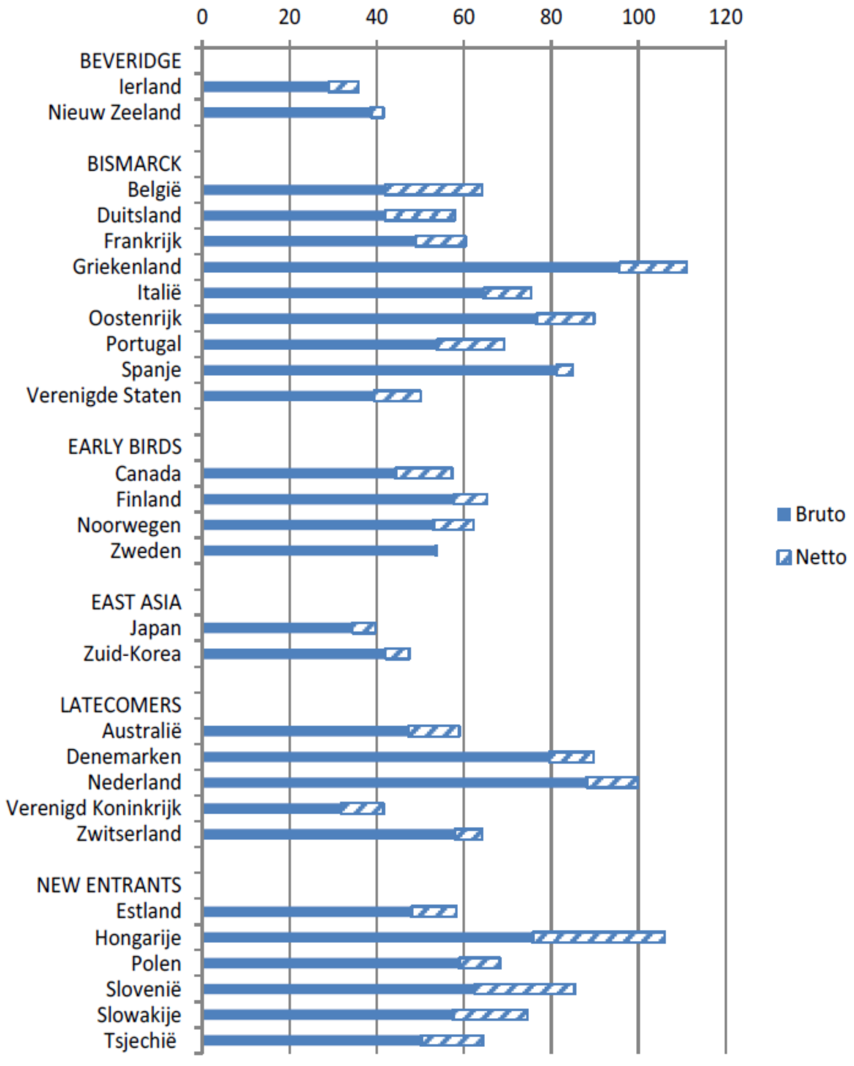
Tabel 6: Material Deprivation rate naar leeftijdscategorie, 2010

	Total	65-	65+
EU 27	18,2	18,3	15,2
Belgium	12,9	12,6	7,7
Bulgaria	60,1	56,9	71,6
Czech Republic	16,1	15,4	15,4
Denmark	6,9	7,5	2,5
Germany	12,4	13,6	8,0
Estonia	21,5	22,1	16,9
Greece	28,4	28,2	28,4
Spain	11,6	12,2	8,1
France	12,4	12,4	8,1
Italy	22,3	22,0	22,0
Cyprus	28,6	27,8	26,0
Latvia	48,7	47,7	52,1
Lithuania	34,6	32,6	45,6
Luxembourg	4,7	5,1	1,6
Hungary	42,2	41,8	35,3
Malta	16,5	16,5	12,4
Netherlands	6,6	7,3	2,9
Austria	9,5	9,7	5,5
Poland	26,4	25,3	30,1
Portugal	20,9	19,5	21,3
Romania	47,7	45,4	48,5
Slovenia	17,2	17,4	19,5
Slovakia	22,0	21,3	23,5
Finland	8,4	9,0	5,8
Sweden	4,2	4,4	2,4
United Kingdom	13,3	13,3	5,1
Iceland	6,9	7,6	1,4
Norway	5,3	5,8	1,8
Switzerland	3,3	3,5	1,5
Croatia	34,0	33,7	33,5

Bron: Eurostat (2011)

<u>Pensioeninstituties</u>
Het pensioenstelsel is een belangrijk element in de inkomenspositie van ouderen. Een graadmeter voor pensioenstelsels is hoeveel een modale werknemer ontvangt als hij/zij een normaal carrièrepad doorloopt. Figuur 1 laat zien wat de netto vervangingsratio is van een ideaaltypische werknemer die een voor zijn land gemiddeld salaris verdient, en tot aan zijn pensioen continu blijft werken. Deze gegevens zijn berekend door de OECD (2011), maar hebben grotendeels betrekking op de situatie in 2008.

Figuur 1: Bruto en netto vervangingsratio's voor een gemiddelde werknemers



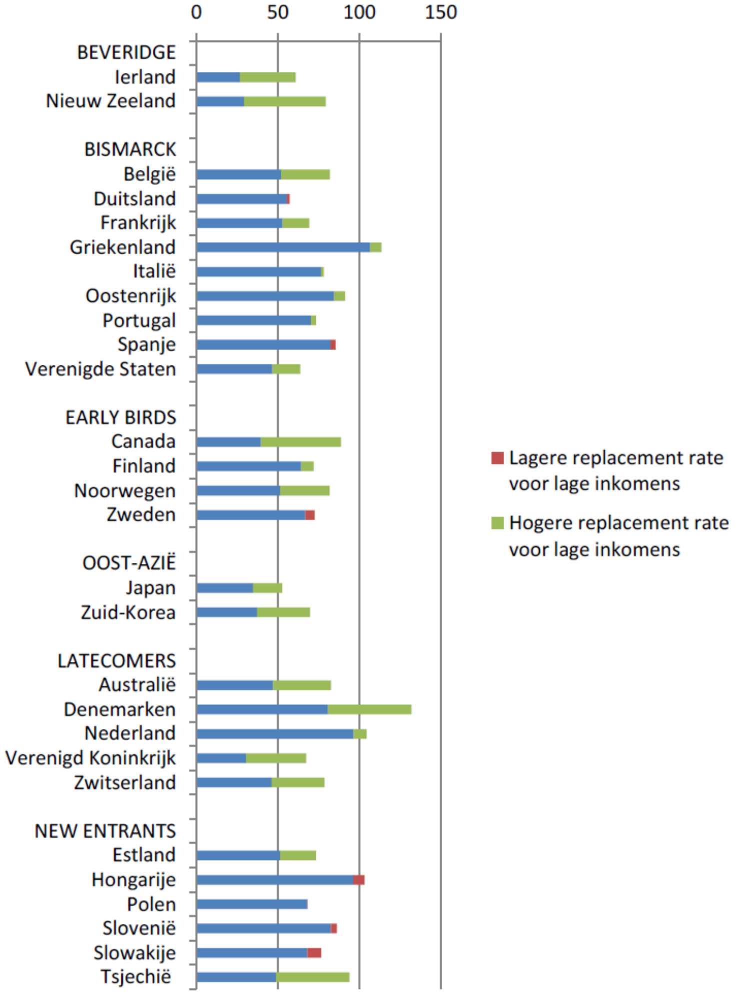
Bron: OECD (2011)

Uit figuur 1 wordt duidelijk dat Nederland een redelijk genereus pensioenstelsel heeft ten opzichte van andere landen. In 2008 bedroeg het bruto pensioen inclusief AOW van een werknemer met een gemiddeld salaris, 88% van het salaris dat hij/zij gemiddeld tijdens het werkzame leven verdiende. Door de lagere belasting- en premiedruk van 65+'ers vertaalt dit zich in een netto inkomen na pensionering dat even hoog is als het netto inkomen dat men gemiddeld tijdens het werkzame leven verdiende. De hoge vervangingsratio's hangen voor een deel samen met de gehanteerde aannamen. Zo gaat de OECD er van uit dat een werknemer vanaf zijn

20ste een pensioen opbouwt en een vlakke carrière heeft (alleen loonstijging die in lijn is met de algemene loonontwikkeling). Daarnaast zijn de gegevens in zekere mate verouderd. Zo zijn de Griekse pensioenen in de afgelopen jaren fors aangepast. Ook is het beleidsvoornemen van het kabinet Rutte II om het opbouwpercentage naar 1,75% middelloon te verlagen niet in de berekening meegenomen.
De vervangingsratio's kunnen ook per pensioensysteem verschillend uitpakken voor hogere en lagere inkomens. Sommige pensioensystemen vallen relatief gunstig uit voor mensen met een relatief laag inkomen, andere niet. Figuur 2 maakt dit zichtbaar door de vervangingsratio's van lage en hoge inkomens te vergelijken.

In veel landen is de vervangingsratio voor lagere inkomens hoger dan dat van hogere inkomens; de blauw/groene staven geven dit weer. Dit geldt met name voor landen met alleen een basispensioen, zoals Nieuw Zeeland en Ierland. In de meeste Bismarck-landen, en ook in Nederland, zijn de groene staven relatief klein. Dit betekent dat de uitkering sterk gerelateerd is aan het voorafgaande inkomen.

Figuur 2: Netto vervangingsratio bij laag (50% gemiddeld salaris) en hoog inkomen (150%)



Bron: OECD (2011)

Bijlage 6 Beleidsopties

Tabel: Budgettaire effecten beleidsopties in miljarden euro's

			2014	2015	2016	2017	struc
1		Bijstand ouderen gelijkstellen aan bijstand jongeren		0,023	0,048	0,050	0,060
2		Afbouwen van de dubbele AHK in de AOW in 20 jaar*		0,3	0,5	0,8	5,0
3		Afschaffen ouderenkortingen en MKOB	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
4		Ouderenregelingen omzetten in één inkomensafhankelijke ouderenregeling**					
	a	*Budgetneutrale variant*				*0*	*0*
	b	*Variant met vermogenstoets*				*0,4*	*0,4*
	c	*Variant met vermogensinkomensbijtelling*				*0,4*	*0,4*
	d	*Variant met afbouwpercentage zorgtoeslag en vermogenstoets*				*1,2*	*1,2*
5		Fiscaliseren AOW-premie	0,2	0,4	0,6	0,8	3,8
6	a	Aanpassen inkomensgrens zorgtoeslag ouderen	0,065	0,065	0,065	0,065	0,065
	b	Afschaffen uitzondering houdbaarheidsbijdrage	0,015	0,020	0,024	0,026	0
	c	Afschaffen koopkrachtondersteuning in de huurtoeslag	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
	d	Afschaffen ouderentoeslag in Box 3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7		Beperken fiscale subsidie pensioensparen (aftoppen en hervormen omkeerregel)	***				
8		AOW-opbouw afhankelijk van arbeidsparticipatie	***				
9		Overwaarde eigen huis mee laten tellen bij vermogensinkomensbijtelling	***				
10		Overwaarde eigen huis eerder laten meetellen bij vermogenstoetsen	***				
11		Afschaffen Hillen-regeling	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

NB een eventuele 'terugsluis' via lagere belastingtarieven is niet in deze tabel opgenomen.
* inclusief belastingderving
** De belastingdienst/toeslagen kan een dergelijke nieuwe regeling waarschijnlijk pas per 2017/2018 uitvoeren
*** Deze beleidsopties kennen geen gespecificeerde budgettaire effecten omdat de opbrengsten nog onzeker zijn en/of dat de beleidsoptie nog niet voldoende is uitgewerkt om budgettaire effecten te berekenen.

De verschillende beleidsopties worden hierna verder toegelicht.

Beleidsoptie 1: bijstand ouderen gelijkstellen aan bijstand jongeren

Maatregel
De bijstand voor ouderen gelijktrekken aan hoogte van de bijstand voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd.

Economische rationale:
- De bijstandsnorm is hoger voor ouderen dan voor personen jonger dan de AOW-leeftijd. Een bijstandsgerechtigde gaat er dus op vooruit zodra hij/zij de AOW-leeftijd bereikt. Per 1 juli 2014 neemt het verschil in uitkeringshoogte verder toen omdat de MKOB niet langer meetelt in de middelentoets.
- Er zijn echter geen aanwijzingen dat ouderen per definitie hogere uitgaven hebben dan jongeren. Verschillende studies laten zien dat ouderen juist makkelijker rond kunnen komen bij een vergelijkbaar inkomen, omdat hun behoeften afnemen.[67] Ook in de minimumvoorbeeldbegrotingen van het NIBUD zijn de onvermijdbare uitgaven voor ouderen lager dan voor jongeren.
- Iemand jonger dan de AOW-leeftijd kan in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag. Bij het verlagen van de bijstand voor ouderen zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat ouderen vanwege het gelijkheidsbeginsel ook voor langdurigheidstoeslag in aanmerking gaan komen. Zij hebben immers geen uitzicht op inkomensverbetering. Om niet-gebruik tegen te gaan en uitvoeringskosten van individuele toekenning door gemeenten te besparen, ligt het voor de hand de langdurigheidstoeslag automatisch toe te kennen aan ouderen door de bijstandsnorm voor ouderen vast te stellen op de bijstandsnorm voor jongeren inclusief langdurigheidstoeslag (ongeveer 500 euro voor een paar en 350 euro voor alleenstaanden).[68] Het inkomen van oudere bijstandgerechtigden wordt zo gelijk getrokken met het inkomen van langdurig bijstandsgerechtigden jonger dan de AOW-leeftijd.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven

Opbrengst bij invoering per 1-1-15 (half jaar overgangstermijn zittend bestand).

	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst	23 mln	48 mln	50 mln	60 mln

Inkomenseffecten
De netto bijstand voor ouderen wordt verlaagd van 12.461 euro naar 11.709 euro voor alleenstaanden en van 17.148 euro naar 16.727 euro voor paren (bedragen in 2014 en er vanuit gaande dat de MKOB blijft meetellen in de middelentoets). Dit komt neer op een inkomensachteruitgang van 6,25% voor alleenstaanden en 2,5% voor paren (berekingen SZW). De maatregel raakt met name ouderen met onvolledige AOW-opbouw, vaak migranten.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
De maatregel is eenvoudig uitvoerbaar. De uitvoeringskosten zijn gering.

(Indirecte) effecten
- De bijstand wordt enigszins activerender doordat burgers wat meer geprikkeld worden om voldoende aanvullend pensioen op te bouwen.

[67] Soede, A. (2012), *Tevreden met pensioen*, SCP en Bosch, K. van den (2001), *Identifying the poor: using subjectieve and consensual measures*
[68] Voor meer over langdurigheidstoeslag: IWI (2010), *De langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd*

Beleidsoptie 2: afbouwen van de dubbele AHK in de AOW

Maatregel
Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in de AOW (in deze uitwerking in 20 jaar).

Economische rationale:
De AOW is gebaseerd op het netto referentieminimumloon. In lijn met de afbouw van de overdraagbare algemene heffingskorting (AHK) in de fiscaliteit wordt de overdraagbaarheid van de AHK ook afgebouwd in de sociale zekerheid (in 20 jaar) m.i.v. 2012. Voor de AOW is een uitzondering gemaakt. Hierdoor neemt het verschil in uitkeringshoogte tussen de bijstand (voor jongeren en ouderen) enerzijds en de AOW anderzijds fors toe de komende jaren. De AOW wordt daarmee een bovenminimale uitkering. Het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentie WML zorgt ervoor dat de hoogte van de AOW-uitkering beter aansluit op de beleidsdoelstelling, namelijk van een basispensioen op minimumniveau.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
De structurele besparing op de AOW-uitgaven bedraagt circa € 6,5 mld. Inclusief gederfde belastinginkomsten is het effect op de overheidsfinanciën circa € 5 mld. Een invoertermijn van 20 jaar ligt in de rede, analoog aan de afbouw van de heffingskorting in de sociale zekerheid.

Inkomenseffecten
Hieronder zijn de inkomenseffecten in beeld gebracht van het in een keer afbouwen van de algemene heffingskorting in de AOW per 2014, inclusief een terugsluis tot 500 mln euro. Deze beleidsoptie geeft het grootste effect bij AOW-huishoudens met een laag inkomen. Voor hen is namelijk de AOW de belangrijkste en soms enige inkomensbron. Driekwart van hen gaat er meer dan 7,5% op achteruit. Naarmate het inkomen toeneemt, neemt het het belang van de AOW af en wordt het effect kleiner.
Huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd gaan er bijna allemaal op vooruit, omdat zij profiteren van de terugsluis. Een beperkt aantal huishoudens gaat erop achteruit, omdat de partners van deze kostwinners ouder zijn dan de AOW-leeftijd en het huishouden dus last heeft van de verlaging van de AOW.

opbrengst 500 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	1%	1%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	0%	1%	98%	0%	1¼%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	1¼%	1%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	1¼%	0%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	26%	48%	22%	3%	1%	0%	0%	0%	-8½%	100%	17%
	120-175% wml	1%	27%	30%	39%	2%	0%	0%	0%	-6%	100%	9%
	175-350% wml	0%	1%	21%	45%	31%	0%	3%	0%	-3½%	97%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	14%	78%	0%	7%	0%	-1¼%	93%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Het jaarlijkse inkomenseffect bij het geleidelijk afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de AOW (bijvoorbeeld in 20 jaar) is veel beperkter dan hierboven weergegeven. Bij benadering bedraagt het effect dan 1/20ste van de hierboven getoonde effecten. In absolute bedragen zou dit uitkomen op 20 stappen met een verlaging van de netto AOW op jaarbasis met bijna 100 euro (in prijzen 2014) per jaar voor alleenstaanden en 135 euro (in prijzen 2014) voor paren ten opzichte van

het basispad. Doordat de indexering van de AOW normaliter hoger is dan de afbouw van de heffingskorting blijft de AOW nominaal nog wel stijgen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
De maatregel is eenvoudig uitvoerbaar. De AOW-bedragen worden door SZW vastgesteld en op de gebruikelijke wijze gecommuniceerd met de SVB.

(Indirecte) effecten
De maatregel zorgt voor een lager pensioen, voor een zelfde netto pensioen is een hogere opbouw (via bijvoorbeeld een lagere franchise) en/of langer doorwerken noodzakelijk.

Beleidsoptie 3: Afschaffen ouderenkortingen en MKOB

Maatregel
Het afschaffen van de ouderenkortingen en de MKOB.

Economische rationale:
De relatief gunstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen en het feit dat zij over het algemeen makkelijker kunnen rondkomen dan mensen in andere levensfasen geven aanleiding voor een heroverweging van de (mate van) inkomensondersteuning specifiek gericht op ouderen. Vanuit een levensloopperspectief is inkomensondersteuning in een andere levensfase of generieke belastingverlaging wellicht meer op zijn plaats. Met het oog op deze constatering kan er worden gepleit voor het afschaffen van de inkomensondersteuning voor ouderen via de ouderenkortingen en de MKOB.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
De budgettaire opbrengst van het afschaffen van de ouderenkorting en de MKOB bedraagt 3,8 mld euro in 2014. Op 0,5 mld na wordt deze opbrengst teruggesluist via lagere belastingtarieven.

Inkomenseffecten
Niet-AOW-huishoudens krijgen geen ouderenkortingen en MKOB, zodat het afschaffen van deze regelingen bij hen vooral effect heeft vanwege de terugsluis via de belastingtarieven. Bij de AOW-huishoudens gaan vooral de lagere inkomens erop achteruit. De ouderenkortingen en MKOB vormen voor de lagere inkomens een groter deel van het inkomen dan voor de hogere inkomens. Bijna alle AOW-huishoudens met een inkomen van minder dan 120% wml gaan er meer dan 5% op achteruit. Voor een deel van de AOW-huishoudens met de hoogste inkomens zijn de inkomenseffecten zelfs positief, omdat de terugsluis via de belastingschijven hen meer oplevert dan afschaffen van de MKOB hen kost.

opbrengst 500 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	1%	1%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	1%	0%	1%	98%	0%	1¼%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	1¼%	1%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	1¼%	0%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	30%	61%	5%	3%	1%	0%	0%	0%	-9¼%	100%	17%
	120-175% wml	1%	38%	42%	14%	5%	0%	0%	0%	-7%	100%	9%
	175-350% wml	0%	1%	27%	24%	39%	0%	9%	0%	-2½%	91%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	4%	69%	0%	27%	0%	-¾%	73%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
De maatregel is betrekkelijk eenvoudig uitvoerbaar.

<u>Alternatieve terugsluis via gemeenten</u>

Een andere manier om een deel van het budget van de ouderenkortingen en de MKOB terug te sluizen is om geld over te dragen aan de gemeenten via het gemeentefonds, zodat zij gerichte inkomensondersteuning kunnen geven aan ouderen via de bijzondere bijstand. Gemeenten zijn beter in staat de specifieke behoeften van hun burgers in te schatten. Door het budget aan hen over te hevelen kan maatwerk worden geleverd en worden voorkomen dat onnodig geld wordt

uitgegeven. Er kleven echter ook een aantal nadelen aan het (op deze schaal) geven van inkomensondersteuning via gemeenten aan ouderen:

- Dit is een zeer grote groep voor individueel maatwerk (van de totale bevolking is bijna 20% ouder dan 65). Het leveren van maatwerk gaat daarmee gepaard met hoge uitvoeringskosten voor gemeenten.
- De toename aan uitvoeringskosten zouden beperkt kunnen worden door toe te staan dat gemeenten meer generieke inkomensondersteuning aan ouderen geven. De voordelen van maatwerk gaan dan echter verloren. Het staat ook op gespannen voet met het beperken van categoriale inkomensondersteuning.
- Gemeenten hebben de meeste ouderen niet goed in beeld wat betreft hun inkomen, waardoor de kans op niet-gebruik groot is. De AOW en de bijstand voor ouderen worden momenteel door de SVB uitgevoerd. Daarnaast zijn ouderen over het algemeen minder geneigd om zelf aan te kloppen voor inkomensondersteuning dan mensen jonger dan de AOW-leeftijd.
- Er ontstaat verschil in inkomensondersteuning van ouderen tussen gemeenten.
- Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het besteden van het geld uit het gemeentefonds. Dit betekent dat zij het extra budget ook aan andere zaken kunnen uitgaven.

Beleidsoptie 4: Ouderenregelingen omzetten in één inkomensafhankelijke ouderenregeling

Maatregel
De MKOB en de ouderenkortingen omzetten in één inkomensafhankelijke ouderenregeling. Dit kan bijvoorbeeld middels een toeslag of een heffingskorting.

Economische rationale:
- De ouderenkortingen en de MKOB zijn verschillende regelingen die hetzelfde doel hebben: inkomensondersteuning voor ouderen. Dit lijkt niet erg efficiënt.
- Inkomensondersteunende maatregelen zijn doorgaans vormgegeven naar draagkracht op huishoudniveau (bijvoorbeeld zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget). De ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting worden daarentegen op het individueel belastbaar inkomen toegepast.
- De vormgeving van de huidige ouderenkorting is beperkt inkomensafhankelijk. De MKOB en de aanvullende ouderenkorting zijn inkomensonafhankelijk. Ook wordt geen rekening gehouden met eventueel vermogen. Dit maakt de regeling ongericht.
- Door de ouderenkortingen en MKOB samen te voegen tot een regeling voor ouderen kan de transparantie worden vergroot. Daarnaast kan dankzij het inkomens- en vermogensafhankelijk maken van de nieuwe ouderenregeling de inkomensondersteuning beter gericht worden, namelijk op ouderen met lage inkomens en relatief weinig vermogen.

De ouderenregeling kan op vele manieren worden vormgegeven. Hieronder worden drie opties gepresenteerd, waarbij in alle gevallen de hoogte van de maximale toeslag zo is gekozen dat een neutraal inkomenseffect resulteert voor een alleenstaande met alleen AOW en geen aanvullend pensioen. Daarnaast sluiten de varianten aan bij de uitkeringssystematiek voor verschillende huishoudtypen (100% voor paren, 70% voor alleenstaande ouders en 50% voor alleenstaanden) en is voor eenzelfde afbouwgrens gekozen als bij de zorgtoeslag.

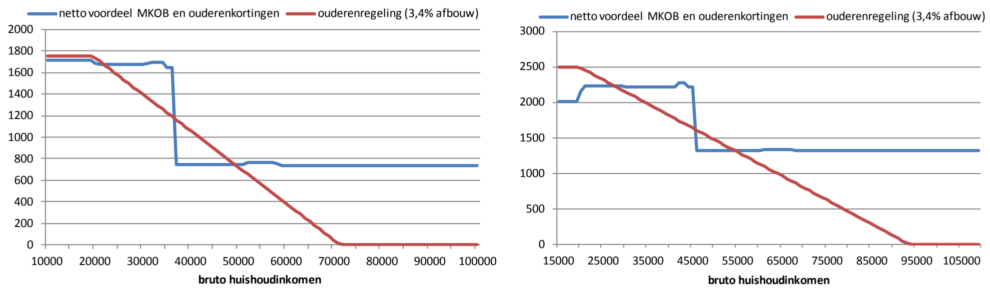
Bij <u>beleidsoptie 4a</u> (zie figuur 1) is het afbouwpercentage van de ouderenregeling zo gekozen dat de omzetting van de MKOB en ouderenkortingen in de ouderenregeling budgetneutraal is:
- Paar AOW+: 2450 euro (maximale toeslag 100%)
- Alleenstaande AOW+: 70% van maximale toeslag dus 1715 euro
- Paar AOW+/AOW-: 50% van maximale toeslag dus 1225 euro
- Bouwt af vanaf grens zorgtoeslag en arbeidskorting (19043 euro)
- Afbouwpercentage 3,4%.

Deze variant is draagt bij aan het beter richten van de inkomensondersteuning binnen de groep ouderen. In figuur 1 is te zien dat ouderen dan tot een inkomen van rond de 70.000 euro (alleenstaanden) en 95.000 euro (paren) in aanmerking komen voor de ouderenregeling.

<u>Beleidsopties 4 b</u> is qua vormgeving gelijk aan beleidsoptie 4a, maar er wordt analoog aan toeslagen een vermogenstoets (81.000 euro plus vrijstellingsgrens) voorgesteld bij de ouderenregeling. Daarnaast is ook nog een mogelijkheid om in plaats van een vermogenstoets voor de ouderenregeling een vermogensinkomensbijtelling in te voeren <u>(beleidsoptie 4c)</u>. In dat geval geldt er geen harde grens zoals bij een vermogenstoets, maar wordt er 8% (bovenop de bestaande 4%) van het vermogen boven de vrijstellingsgrens bij het inkomen

opgeteld. Dit sluit beter aan op het idee dat vermogen inkomen representeert dan een harde vermogensgrens, maar is wel minder transparant.

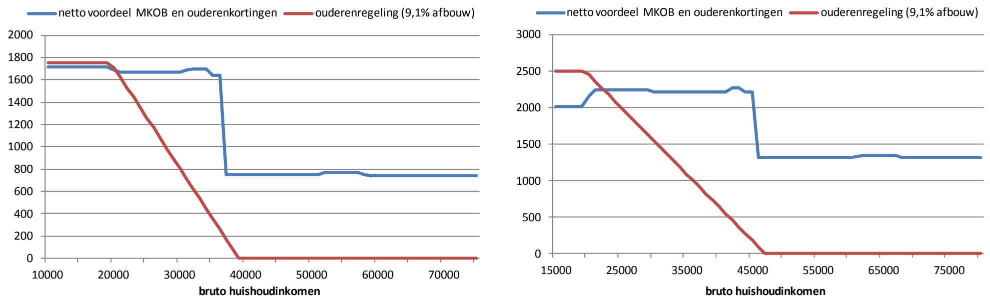
Figuur 1: netto profijt inkomensregelingen in euro's (links voor alleenstaande, rechts voor een paar)



Bron: berekeningen SZW

Bij <u>beleidsoptie 4d</u> (zie figuur 2) wordt de inkomensondersteuning afgebouwd met hetzelfde percentage (9,1%) als de zorgtoeslag. Daarnaast geldt hier ook een vermogenstoets, net als bij beleidsoptie 4b. Doordat de inkomensondersteuning is afgebouwd bij een inkomen van rond de 40.000/45.000 euro, wordt de inkomensondersteuning aan ouderen in deze variant beperkt tot de lagere en middeninkomens. Bij de andere opties blijven ook huishoudens met een inkomen tot 3 maal model profiteren van de inkomensondersteuning.

Figuur 2: netto profijt inkomensregelingen in euro's (links voor alleenstaande, rechts voor een paar)



Bron: berekeningen SZW

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
De totale opbrengst van het afschaffen van de ouderenkortingen en MKOB is 3,77 miljard euro (2013). Dat is dus ook het maximale budget dat beschikbaar is voor een nieuwe ouderenregeling. Bij beleidsoptie 4a wordt dit gehele budget terug gesluisd via de nieuwe ouderenregeling. Beleidsoptie 4 b levert door het invoeren van de vermogenstoets 400 mln euro op. De vermogensinkomensbijtelling van bij beleidsoptie 4c levert net iets minder op, namelijk 350 mln euro. De steilere afbouw van de ouderenregeling zorgt bij beleidsoptie 4c voor een opbrengst van 1,2 mld euro. Op 0,5 mld na wordt deze opbrengst van deze laatste variant teruggesluist via lagere belastingtarieven.

Inkomenseffecten
Bij beleidsoptie 4a gaan de meeste AOW-huishoudens met een laag inkomen er iets op vooruit. Het maximale bedrag van de ouderenregeling is namelijk iets hoger dan

de ouderenkortingen en de MKOB samen. De meeste midden en hogere inkomens gaan er juist iets op achteruit, in de meeste gevallen maximaal 2,5%.
Deze optie heeft geen effect op niet-AOW-huishoudens, omdat er geen sprake is van terugsluis via verlaging van de belastingtarieven.

Beleidsoptie 4a

budget neutraal												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	1%	99%	0%	0%	0%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	2%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	6%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	1%	18%	0%	79%	2%	¼%	19%	17%
	120-175% wml	0%	0%	0%	2%	79%	0%	17%	2%	-¾%	81%	9%
	175-350% wml	0%	0%	0%	5%	63%	0%	31%	1%	-¾%	68%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	3%	84%	0%	13%	1%	-1¼%	87%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Het mediane inkomenseffect van de ouderenregeling met de vermogenstoets (beleidsoptie 4b) voor AOW-huishoudens is vergelijkbaar met die zonder de vermogenstoets (beleidsoptie 4a). In de mediaan komt het wegvallen van de ouderenregeling voor een deel van de huishoudens als gevolg van de vermogenstoets echter niet goed naar voren. Vanwege deze vermogenstoets gaat een klein deel van de AOW-huishoudens met een laag en midden inkomen er echter meer dan 10% op achteruit, omdat zij door de vermogenstoets geen recht meer hebben op de ouderenregeling. Deze beleidsoptie heeft geen effect op niet-AOW-huishoudens, omdat er geen sprake is van terugsluis via verlaging van de belastingtarieven.

Beleidsoptie 4b

opbrengst 400 miljoen												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	1%	99%	0%	0%	0%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	2%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	6%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	6%	3%	1%	1%	10%	0%	76%	2%	¼%	22%	17%
	120-175% wml	1%	4%	3%	5%	71%	0%	13%	2%	-¾%	85%	9%
	175-350% wml	0%	1%	3%	15%	54%	0%	26%	1%	-1¼%	74%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	10%	79%	0%	10%	1%	-1½%	89%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Een vermogensinkomensbijtelling bij de ouderenregeling (beleidsoptie 4c) raakt meer ouderen dan een vermogenstoets, omdat alle huishoudens die recht hebben op de ouderenregeling met een vermogen boven het heffingsvrije vermogen erop achteruit gaan i.p.v. huishoudens met meer dan 81.000 euro boven de vrijstellingsgrens. De inkomenseffecten zijn daarentegen gematigder, omdat deze huishoudens in tegenstelling tot bij de vermogenstoets niet hun hele recht op de ouderenregeling kwijt raken. Deze beleidsoptie heeft geen effect op niet-AOW-huishoudens, omdat er geen sprake is van terugsluis via verlaging van de belastingtarieven.

Beleidsoptie 4c

opbrengst 350 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	1%	99%	0%	0%	0%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	2%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	6%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	1%	1%	3%	6%	29%	0%	59%	2%	¼%	39%	17%
	120-175% wml	0%	0%	2%	10%	80%	0%	5%	2%	-1%	93%	9%
	175-350% wml	0%	0%	1%	15%	65%	0%	18%	1%	-1½%	81%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	8%	87%	0%	5%	1%	-1½%	95%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens

Bron: berekeningen CPB

De steilere afbouw van de ouderenregeling bij beleidsoptie 4d raakt de AOW-huishoudens in de middelste inkomensgroepen het hardst, omdat daar veel huishoudens zitten waarvoor de regeling wordt afgebouwd. Binnen deze inkomensgroepen is er een substantiele groep (zo'n 15 tot 20%) die er meer dan 5% op achteruit gaat. Aan de onderkant hebben een aantal huishoudens door de vermogenstoets geen recht op de ouderenregeling, waardoor zij er in inkomen fors op achteruit gaan. De huishoudens met een kostwinner jonger dan de AOW-leeftijd gaan er gemiddeld een kwart procent op vooruit, omdat zij profiteren van de belastingterugsluis van 700 mln euro (1200 – 500 mln euro).

Beleidsoptie 4d

opbrengst 500 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	¼%	1%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	1%	0%	1%	98%	0%	¼%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	1%	0%	0%	99%	0%	¼%	1%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	¼%	0%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	6%	4%	2%	6%	26%	0%	54%	2%	¼%	44%	17%
	120-175% wml	1%	4%	11%	52%	29%	0%	2%	1%	-3¼%	97%	9%
	175-350% wml	0%	1%	19%	37%	38%	0%	5%	0%	-3%	95%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	15%	81%	0%	4%	1%	-1½%	96%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens

Bron: berekeningen CPB

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

- Wanneer gekozen wordt voor een ouderenregeling ligt het voor de hand dit uit te laten voeren door de Belastingdienst/Toeslagen en te kiezen voor de Awir-systematiek. Analoog aan het kindgebonden budget zou de SVB aan de Belastingdienst door kunnen geven wie er AOW-gerechtigd[69] is, waarna de Belastingdienst/Toeslagen bepaalt wie in aanmerking komt en welke hoogte van het recht bestaat. De Belastingdienst zelf geeft aan dat invoering en uitvoering van een ouderenregeling op dit moment niet te combineren is met de opgaven waar de dienst zich reeds voor gesteld ziet. Ook de SVB, uitvoerder van de MKOB, geeft aan op korte termijn geen mogelijkheden te zien de ouderenregeling uit te voeren.
- Een ouderenregeling in de vorm van een toeslag is sociale zekerheid en daarmee dus exporteerbaar, terwijl de huidige ouderenkortingen niet exporteerbaar zijn. Alleen mensen die belasting betalen in Nederland hebben recht op de ouderenkorting. De ouderenregeling zal naar alle AOW-gerechtigden geëxporteerd moeten worden in de EU/EER/Zwitserland en landen waarmee er een bilateraal sociaal zekerheidsverdrag is. Ter indicatie, ongeveer 10% van alle AOW-gerechtigden woont in het buitenland en zij zouden dus recht krijgen op de

[69] Als gekozen wordt om dit de doelgroep te laten zijn.

ouderenregeling. In de hierboven gemaakte berekeningen is daarom ook rekening gehouden met een weglekeffect van 10%. Het recht op de ouderenregeling kan wellicht worden ingeperkt door deze te koppelen aan de AOW-opbouw. Daarmee zou de export met een kleine 80% worden beperkt. Er zal dan wel een afzonderlijke premie voor de ouderenregeling moeten worden geheven.

- Aandachtspunt is de groep ouderen die na het bereiken van de AOW-leeftijd naar Nederland zijn gekomen en dus geen AOW ontvangen, maar wel recht hebben op de ouderenkorting (circa 10.000 mensen). Indien bij het bepalen van de doelgroep voor de ouderenregeling wordt aangesloten bij de doelgroep die AOW ontvangt, krijgt deze groep dus geen ouderenregeling.
- Andere aandachtspunten bij de ouderenregeling:
    - Bij de uitwerking van de ouderenregeling komt uiteindelijk ook de vraag aan de orde of deze moet worden vormgegeven als toeslag of als heffingskorting.
    - Een *toeslag* kan worden uitgekeerd op huishoudniveau en is niet afhankelijk van de hoeveelheid te betalen (inkomsten)belasting. Nadeel is dat een toeslag exporteerbaar buiten Nederland is en dat hiervoor een aparte regeling moet worden opgetuigd.
    - Een *heffingskorting* is onderdeel van de reguliere belastingheffing en kan daardoor relatief eenvoudig worden ingevoerd (de bestaande ouderenkorting kan immers worden aangepast). Een heffingskorting hoeft in principe ook niet te worden geëxporteerd; hij is afhankelijk van het feit of iemand al dan niet belastingplichtig is in Nederland. Er zijn wel nadelen aan een heffingskorting. Een eerste nadeel is dat een heffingskorting normaliter niet op huishoudniveau, maar op persoonsniveau wordt toegekend. Ten tweede moet iemand voldoende belasting betalen om een heffingskorting te gelde te kunnen maken (verzilveren). Ouderen met alleen AOW betalen nu vaak onvoldoende belasting om de huidige ouderenkortingen volledig te kunnen verzilveren. Eventueel zou kunnen worden afgesproken dat deze heffingskorting wel volledig verzilverbaar wordt. Dat vereist wel een principebesluit, want nu is geen enkele heffingskorting verzilverbaar. Mogelijk kan een verzilverbare heffingskorting ook worden gekenmerkt als sociale zekerheid, waardoor deze alsnog exporteerbaar wordt.

Beleidsoptie 5: Fiscaliseren AOW-premie

Maatregel
Geleidelijke afbouw van de AOW-premie (met 1%-punt) per jaar in combinatie met een tariefsverhoging in de 1e en 2e belastingschijf van eveneens 1%-punt per jaar.

Economische rationale

- De vrijstelling van AOW-premie voor AOW'ers heeft onder meer zijn oorsprong in de verzekeringsgedachte: geen premie betalen als het verzekerde risico heeft plaatsgevonden (bereiken AOW-leeftijd). Dit argument gaat echter niet helemaal op: er zijn ook collectieve verzekeringen waarbij ook nadat het risico heeft plaatsgevonden, premie wordt betaald (onder meer de AWBZ). Bovendien staan premiebetaling en uitkering al redelijk los van elkaar. Ook mensen zonder inkomen, maar die wel tussen hun 15e en 65e in Nederland woonden, krijgen een uitkering. Daarnaast is de AOW-premie niet kostendekkend en dragen AOW'ers dus nu al indirect bij aan de financiering van de AOW.
- Bij de introductie van de AOW speelde mee dat ouderen over het algemeen over te weinig inkomen beschikten om bij te dragen aan de AOW. Omdat bij de introductie van de AOW de 2e pijler nog niet goed ontwikkeld was, bleef de ambitie van welvaartsbehoud na pensionering voor veel ouderen nog ver buiten bereik. Door geen AOW-premie te heffen bij (het aanvullend pensioen van) AOW'ers, werd het (netto) verschil tussen het inkomen voor- en na pensionering kleiner waardoor welvaartsbehoud weer een stap dichterbij kwam. Het inkomen van ouderen is de afgelopen decennia echter gestegen, waardoor veel ouderen nu over voldoende inkomen beschikken om bij te kunnen dragen aan de AOW.
- Tot slot zorgt de vrijstelling van AOW-premie voor ouderen dat er allerlei specifieke parameters nodig zijn in andere regelingen (bijvoorbeeld huurtoeslag, eigen bijdrage AWBZ). Het fiscaliseren van de AOW zou daarmee een vereenvoudiging in allerlei andere regelingen mogelijk maken.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven

	2014	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst in miljarden euro's	0,2	0,4	0,6	0,8	3,8

Inkomenseffecten
In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten van het volledig fiscaliseren van de AOW per 2014 weergegeven. De opbrengsten hiervan worden tot 500 mln euro teruggesluist via een verlaging van de 1e en 2e belastingschijf. De opbrengst van fiscaliseren van de AOW komt volledig uit de hogere heffing op het aanvullend pensioen. Fiscalisering heeft geen effect op de hoogte van de netto AOW. Deze blijft namelijk netto-netto gekoppeld aan het referentieminimumloon. In de tabel wordt duidelijk dat het fiscaliseren van de AOW het grootste effect heeft op ouderen met een middeninkomen. Fiscaliseren heeft een relatief kleiner inkomenseffect voor de hoge inkomens, omdat de fiscalisering alleen voor een hoger tarief in de eerste twee schijven zorgt. Binnen de laagste inkomensgroep gaan de huishoudens met alleen AOW er dus niet op achteruit. De huishoudens met een kostwinner die jonger is dan de AOW-leeftijd gaat er iets op vooruit door de terugsluis via lagere tarieven.

De jaarlijkse inkomenseffecten zullen bij een geleidelijke fiscalisering uiteraard aanzien kleiner zijn. Bij een stapsgewijze fiscalisering in 18 jaar, zullen de inkomenseffecten in de eerste jaren bij benadering 1/18^{e} van de hier getoonde effecten bedragen.

opbrengst 500 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	1¼%	1%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	0%	1%	98%	0%	1¾%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	1½%	0%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	1¼%	0%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	4%	7%	10%	12%	33%	0%	31%	3%	-1¼%	66%	17%
	120-175% wml	30%	25%	16%	20%	7%	0%	1%	0%	-8%	98%	9%
	175-350% wml	41%	37%	7%	3%	5%	0%	7%	1%	-9½%	92%	8%
	>350% wml	6%	18%	42%	16%	10%	0%	7%	1%	-6¼%	92%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
De maatregel is betrekkelijk eenvoudig uitvoerbaar.

(Indirecte) effecten

- Door alleen mensen jonger dan de AOW-leeftijd AOW-premie te laten betalen is de belasting- en premiedruk voor de beroepsbevolking hoger dan als dit volledig uit generieke belastingheffing wordt gefinancierd. Dit heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod: werken loont immers minder. Door de opbrengst van het fiscaliseren van de AOW-premie terug te geven via lagere tarieven in de inkomstenbelasting wordt het arbeidaanbod juist gestimuleerd.
- Doordat het aantal gepensioneerden in verhouding tot het aantal werkenden de komende jaren zal stijgen neemt de soliditeit van het belastingstelsel door de fiscalisering toe.
- De vrijstelling van AOW-premie voor ouderen is een extra stimulans voor (fiscaal gestimuleerd) pensioensparen en leidt tot calculerend schuiven met inkomen en vermogen rond de AOW-leeftijd. Fiscaliseren van de AOW-premie maakt calculerend gedrag minder aantrekkelijk en zorgt dus voor efficiëntere (spaar)keuzes. Daarnaast betekent het fiscalisering van de AOW-premie dat ouderen netto minder overhouden van hun aanvullend pensioen en waardoor zij meer pensioen zullen moeten opbouwen om hetzelfde netto pensioen te krijgen.

Beleidsoptie 6: specifieke ontzie-maatregelen ouderen afschaffen

6a. Aanpassen inkomensgrens zorgtoeslag ouderen

Maatregel
Het verlagen van het drempelinkomen van de zorgtoeslag bij ouderen met ongeveer 900 euro.

Economische rationale
- De wet op de zorgtoeslag kent geen onderscheid naar leeftijd, zoals de huurtoeslag en heffingskortingen die wel kennen. Een AOW'er en niet-AOW'er ontvangen daardoor bij hetzelfde verzamelinkomen evenveel zorgtoeslag, terwijl het besteedbaar inkomen van de AOW'er door de vrijstelling van AOW-premie een hoger ligt dan het inkomen van de niet-AOW'er (zie tabel 1). De zorgtoeslag sluit daarmee minder goed aan op de daadwerkelijke financiële draagkracht van ouderen (t.o.v. jongeren).
- Bij deze beleidsoptie wordt het drempelinkomen van de zorgtoeslag voor AOW'ers zodanig verlaagd (met 900 euro) dat ouderen en jongeren bij hetzelfde besteedbaar inkomen dezelfde hoeveelheid zorgtoeslag krijgen.

Tabel 1. Bruto-netto drempelinkomen 65-min/65-plus

	2013		
	65-min	**65-plus**	**Verschil**
bruto inkomen	**19043**	**19043**	0
sociale lasten wn (-/-)	0	1076	1076
belasting (-/-)	3322	1571	-1751
netto inkomen	**15721**	**16396**	675
netto inkomen	**15721**	**16396**	675
ziektekosten (-/-)	1450	1450	0
zorgtoeslag	1060	1060	0
nom. best. inkomen	**15331**	**16006**	675

Uitwerking maatregel
- Tabel 2 toont het bruto-netto traject voor alleenstaanden jonger dan 65 en ouder dan 65 bij gelijke netto inkomens, behorend bij een verzamelinkomen van een alleenstaande jonger dan 65 van € 19.043 (= hoogte drempelinkomen). Het drempelinkomen van de alleenstaande oudere komt dan ongeveer € 900 lager te liggen. Tabel 3 toont hetzelfde bruto-netto traject voor paren. Hier moet het drempelinkomen ongeveer € 1000 per jaar lager liggen.
- Uit tabellen 2 en 3 blijkt dat het verschil tussen 65-plus alleenstaand en paren gering is. Daarom is bij de verdere uitwerking uitgegaan van het bruto-netto traject voor alleenstaanden. Een apart drempelinkomen 65-plus op deze wijze vastgesteld betekent, dat het drempelinkomen voor een 65-plusser ca € 900 omlaag kan. Bij alle 65-plussers zou het afbouwpercentage van 8,713% ingaan vanaf € 18.146 i.p.v. € 19.043.

Tabel 2. Berekening drempelinkomen 65-plus (alleenstaand)

	65-min		65-plus	
Drempelinkomen	19043		18146	-897
-/- belasting	-7046		-3466	↑
Heffingskorting	2001		1034	
Arbeidskorting	1723			
Ouderenkorting			1032	
IAB			-1025	
Netto inkomen	15721	→	15721	

Tabel 3. Bruto-netto traject 65-min/65-plus paren.

	65-min		65-plus	
Drempelinkomen	19043		18076	-967
-/- belasting	-7046		-3453	↑
Heffingskorting	3335		2068	
Arbeidskorting	1723			
Ouderenkorting			1385	
IAB			-1021	
Netto inkomen	17055	→	17055	

Budgettaire gevolgen en inkomenseffecten

- De potentiële bezuiniging bedraagt ongeveer € 900 x 8,713% = ca € 80 voor 65-plussers met een inkomen van meer dan € 18.146. Budgettair leidt dit tot een bezuiniging van ongeveer 65 mln euro (circa 850.00 huishoudens x € 80 per huishouden).

Inkomenseffecten

Deze beleidsopties leidt tot een negatief inkomenseffect voor alleenstaande ouderen met een bruto inkomen vanaf circa 18.400 euro (aanvullend pensioen van circa 5000 euro) tot en met een inkomen van circa 30.000 euro. Het maximale inkomenseffect is –½%. Ditzelfde negatief inkomenseffect treedt ook op bij oudere paren zonder aanvullend pensioen, omdat deze groep een inkomen heeft op het afbouwtraject van de zorgtoeslag. Oudere paren vanaf een inkomen van ruim 40.000 euro hebben geen recht meer op zorgtoeslag en ondervinden dus ook geen nadeel van deze beleidsoptie (berekeningen SZW).

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

- De uitvoering zal voor de Belastingdienst complexer worden en daarmee duurder. Voor zover nu valt te overzien zullen vooral de initiële kosten voor de Belastingdienst hoger zijn, omdat programmatuur aangepast moet worden en voorlichtingskosten vooral in het begin hoger zullen zijn.

6b Afschaffen uitzondering houdbaarheidsbijdrage

Maatregel
Het afschaffen van de uitzondering voor mensen die voor 1 januari 1946 zijn geboren bij de houdbaarheidsbijdrage.

Economische rationale
Reden voor uitzondering van ouderen die voor 1 januari 1946 zijn geboren is dat zij niet konden anticiperen op invoering van de houdbaarheidsbijdrage (bijvoorbeeld door later te stoppen met werken). De houdbaarheidsbijdrage wordt echter zeer geleidelijk ingevoerd, waardoor het jaarlijkse inkomenseffect beperkt is. Deze langzame ingroei is al een manier om de groep bestaande AOW'ers te ontzien. Dat maakt de uitzondering minder nodig en daarmee niet efficiënt.
Bovendien kan de vraag worden gesteld of ouderen die na 1 januari 1946 zijn geboren wel volledig hebben kunnen anticiperen op de houdbaarheidsbijdrage. In die zin is een harde grens erg arbitrair. Vanuit de uitvoerbaarheid is een alles of niets grens wel te begrijpen.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven

	2014	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst in mln euro's (op basis van stand CEP 2013)	15	20	24	26	0

Inkomenseffecten
De maatregel heeft negatieve koopkrachteffecten voor ouderen die voor 1 januari 1946 zijn geboren.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
Waarschijnlijk beperkte initiële uitvoeringskosten.

6c Afschaffen koopkrachtondersteuning in de huurtoeslag

Maatregel
Het afschaffen van de koopkrachtondersteuning voor ouderen in de huurtoeslag door de minimumnormhuur voor ouderen gelijk te stellen aan de minimumnormhuur voor huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd en door de normhuren gelijk te trekken

Economische rationale
- De huurtoeslag maakt onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens en tussen AOW+ en AOW- huishoudens. Een deel van de verschillen tussen AOW+ en AOW- valt terug te voeren op het verschil in de belasting- en premieheffing door de vrijstelling van de AOW-premie. Daarnaast zijn er in het verleden aanpassingen gedaan van de parameters voor verschillende huishoudtypen door beleidsaanpassingen elders (onder meer afschaffen Buitengewone Uitgavenaftrek) of uit koopkrachtoverwegingen. Ouderen ontvangen daardoor relatief meer huurtoeslag.
- Het is de vraag of specifieke inkomensondersteuning voor ouderen thuishoort in een instrument dat de betaalbaarheid van huren moet waarborgen. Het is wellicht logischer hier specifieke inkomensregelingen voor ouderen voor te gebruiken.
- Afschaffen van de specifieke voordelen voor ouderen in de huurtoeslag wordt vormgeven door de minimumnormhuur voor AOW+ gelijk te stellen aan de minimumnormhuur voor AOW- en door de normhuren gelijk te trekken.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven

	2014	2015	2016	2017	struc
Budgettaire opbrengst in mln euro's	110	110	110	110	110

Inkomenseffecten
De gemiddelde inkomensachteruitgang voor de ouderen met huurtoeslag bedraagt €300 euro per jaar. Voor 60% van de ouderenhuishoudens is het inkomenseffect groter dan €120 per jaar. 36% van de populatie ouderenhuishoudens heeft een negatief effect groter dan €480 per jaar (berekeningen BZK).

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
De wijzigingen zijn gemakkelijk uitvoerbaar.

Beleidsoptie 6d: afschaffen ouderentoeslag in box 3

Maatregel
Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3.

Economische rationale
- Onder de Wet IB 1964 werd het werkelijke inkomen uit vermogen belast tegen het tarief in de inkomstenbelasting. Toen bij de belastingherziening in 2001 de vermogensrendementsheffing werkt ingevoerd, zou dit een lastenverzwaring betekenen voor ouderen die met hun marginale inkomen in de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting vallen. Ouderen kennen namelijk een lager tarief 1^{e} en 2^{e} schijf in box 1 dan het tarief van de vermogensrendementsheffing in box-3 (30%). Om ouderen voor dit nadelige effect te compenseren, is voor ouderen met een laag inkomen een ouderentoeslag op het heffingvrije vermogen ingevoerd.
- Vraag is of een dergelijke ontzie-maatregel voor ouderen nog steeds nodig is. Vanuit het levensloopperspectief ligt de extra vermogensvrijstelling voor ouderen niet voor de hand. Daarnaast hebben alleen ouderen met een vermogen groter dan de basisvrijstelling in box 3 profijt van deze regeling. Dus ook vanuit het perspectief van beter richten van inkomensondersteuning valt iets te zeggen voor afschaffing van deze regeling.
- Daarnaast is in de evaluatie van de IB 2001 geconstateerd dat ook gehuwde AOW-huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, zoals huishoudens met een relatief hoog aanvullend pensioen, dankzij de partnerregeling gebruik kunnen maken van de ouderentoeslag van de partner. Ook zonder de ouderentoeslag in box 3 zouden deze huishoudens geprofiteerd hebben van een tariefdaling van 50% of 60% naar 30% op vermogensinkomsten. Door dit effect van de partnerregeling komt een deel van de ouderentoeslag terecht bij belastingplichtigen die niet tot de doelgroep behoren.[70]

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 levert ongeveer 0,2 mliljard euro structureel op. Hierbij is ook de doorwerking op zorg- en huurtoeslag meegenomen.

[70] Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 375, nrs. 1–2

Inkomenseffecten

Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 heeft negatieve inkomenseffecten voor ouderen met een laag inkomen en relatief veel vermogen. De negatieve inkomenseffecten bij de hogere inkomens slaan met name neer bij meerpersoonshuishouden waarvan de partner van de hoofdkostenwinner de ouderentoeslag in box kwijtraakt.

opbrengst 250 mln euro												
	inkomenseffect[a]											
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	2%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	5%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	2%	1%	1%	4%	31%	61%	0%	0%	0%	39%	17%
	120-175% wml	1%	1%	2%	3%	13%	81%	0%	0%	0%	19%	9%
	175-350% wml	0%	0%	0%	1%	31%	68%	0%	0%	0%	33%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	1%	36%	63%	0%	0%	0%	38%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens

Bron: berekeningen CPB

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

- Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 is gemakkelijk uitvoerbaar.

Beleidsoptie 7: Beperken fiscale subsidie pensioensparen

Maatregel
Het aftoppen van de fiscale faciliëring van pensioenpremies vanaf 62.500.

Economische rationale
- Het is de vraag of de huidige fiscale behandeling van de aanvullende pensioenen niet in de hand werkt dat meer dan maatschappelijk wenselijk gespaard wordt voor de oude dag. Ook het interimrapport van de commissie Dijkhuizen werpt deze vraag op, evenals de studiecommissie belastingstelsel. [71] [72]
- Daarnaast is voor hogere inkomens de omkeerregel en het uitzonderen van pensioenvermogens in box 3 minder te rechtvaardigen vanuit het streven pensioensparen te stimuleren en ouderen financieel onafhankelijk te houden dan voor lage- en middeninkomens. Hogere inkomens hebben voldoende alternatieven voor een goede financiering van de oude dag (denk aan het eigen huis).
- Hogere inkomens hebben over het algemeen ook vermogen (zoals de overwaarde op de eigen woning) waarop zij kunnen terugvallen voor een oudedagsvoorziening. Recente beleidswijzigingen zorgen er daarbij voor dat nieuwkomers op de woningmarkt meer gaan aflossen waardoor bij pensionering geen of een veel lagere hypotheekschuld aanwezig zal zijn dan gemiddeld nu het geval is. Het extra vermogen dat huizenbezitters hierdoor zouden kunnen opbouwen, kan materieel worden ingezet als extra pensioeninkomen.
- Vanaf welk inkomen mensen zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen om voor pensioenbesparingen boven de aftoppingsgrens te zorgen, is moeilijk te zeggen en is ook mede een politieke afweging. De commissie Dijkhuizen hanteert een grens van € 62.500. Ter indicatie het aftoppen op 100.000 euro zou ongeveer 3% van de werknemers raken tegenover 10,5% van de werknemers bij een grens van 62.500 euro (woon2012).

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
Het aftoppen van de fiscale faciliëring op € 62.500 analoog aan het voorstel van de Commissie Van Dijkhuizen levert 1,7 miljard euro op. Daarbij was geen rekening gehouden met de aanpassing van het Witteveenkader zoals deze is voorgesteld door het huidige kabinet. De aftopping uit het Regerakoord zou structureel 0,3 miljard opleveren (en in de beginjaren meer). Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de berperking van de pensioenopbouw zich terugvertaalt in lagere pensioenpremies. Dat is momenteel nog onzeker. Hoeveel een *verdere* verlaging van deze maximumgrens van €100.000,- budgettair op zal leveren is dan ook moeilijk te zeggen.

Inkomenseffecten
Er is geen inschatting te maken van de inkomenseffecten van deze maatregel. Het is waarschijnlijk dat mensen minder pensioen gaan opbouwen over hun inkomen boven de aftoppingsgrens van € 62.500.

[71] Naar een activerende Belastingstelsel, Interimrapport, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012)
[72] Studiecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel*

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

Momenteel is wetgeving in voorbereiding waarbij de fiscale faciliteiten voor pensioensparen worden afgetopt op € 100.000. Verder aftoppen lijkt dus technisch mogelijk.

Indirecte effecten

Door de fiscale faciliëring van pensioensparen verder af te toppen wordt wellicht meer gebruik gemaakt van alternatieve vormen van pensioensparen, zoals het aflossen van de hypotheek.

Beleidsoptie 8: AOW-opbouw afhankelijk van arbeidsparticipatie

Maatregel
De AOW wordt opgebouwd op basis van participatie. Hoe dat precies wordt vormgegeven moet nader worden bekeken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een systeem waarbij men voor ieder jaar dat men vanaf de leeftijd van 18 deelneemt aan het arbeidsproces en meer dan 70 procent van het WML verdient, een AOW-recht van 1/40 opbouwt. Indien men minder verdient dan 70% van het WML, wordt het op te bouwen AOW-recht naar rato verkleind. Men kan niet meer dan het volledig AOW-recht opbouwen. De omslagfinanciering blijft in stand.

Economische rationale:
- Armoedebestrijding was halverwege de vorige eeuw dé reden voor de overheid om de AOW in te stellen. Tegenwoordig biedt ook de bijstand een algemeen vangnet op minimumniveau. Armoedebestrijding lijkt daarmee geen valide argument meer voor het overheidsingrijpen via de AOW.
- De AOW kan daarom ook alleen worden bezien vanuit het pensioenstelsel. Vanuit dat perspectief is het logischer om de AOW-opbouw afhankelijk te maken van arbeidsdeelname. Werkenden bouwen een inflatiebestendige AOW en een kapitaalgedekt aanvullend pensioen op. Huishoudens die onvoldoende AOW en/of aanvullend pensioen hebben opgebouwd kunnen terugvallen op de bijstand voor ouderen. De AOW-opbouw afhankelijk maken van participatie zou de prikkel tot participatie sterk vergroten en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Er wordt op die manier ook aangesloten bij het systeem in andere landen. Daar is er ook veelal sprake van een werknemersverzekering.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
Deze beleidsoptie is onvoldoende uitgewerkt om budgettair door te rekenen. Ter indicatie kan wel worden gewezen op een doorrekening van het CPB van een soortgelijk AOW-plan van GroenLinks uit het verkiezingsprogramma 2006. Volgens CPB zou dit plan voor een houdbaarheidseffect van 0,6% BBP zorgen. Met een ingroeipad zou het effect uiteindelijk pas na lange tijd (80 jaar) op 1,1% BBP uitkomen.[73]

Inkomenseffecten
Deze beleidsoptie is onvoldoende uitgewerkt om de inkomenseffecten door te kunnen rekenen. De inschatting is dat bij een systeem met AOW-opbouw op basis van arbeidsparticipatie de nadelige koopkrachteffecten vooral neerslaan bij alleenverdieners-huishoudens.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
- Het betreft een stelselwijziging, waardoor een lange overgangsperiode nodig is. Een logische keuze lijkt om dit systeem alleen in te laten gaan voor nieuwe gevallen, oftewel voor mensen jonger dan 18 jaar op de ingangsdatum.
- Er moet een registratie plaatsvinden van de opbouw op basis van participatie. Die is er al voor mensen in loondienst, maar niet voor bijvoorbeeldzelfstandigen. Daarnaast zou bekeken moet worden hoe er omgegaan moet worden met mensen met een arbeidsbeperking, zelfstandigen, werkloosheid etc.

[73] CPB, Budgettaire en economische effect AOW-plan GroenLinks, 2009

(Indirecte) effecten

- De koppeling van de AOW-rechten aan participatie heeft een positief effect op de werkgelegenheid. Vooral niet-werkende partners zullen worden aangemoedigd de arbeidsmarkt te betreden, omdat ze alleen op die manier AOW-rechten opbouwen. Ter indicatie: bij het GroenLinks-plan stijgt de werkgelegenheid volgens het CPB met naar schatting 1¾%.
- De AOW wordt alleen uitgekeerd/geëxporteerd in die gevallen dat er daadwerkelijk premie is betaald.
- De prikkel voor ouderen om gescheiden te leven (vanwege het verschil tussen paren en alleenstaanden bij de AOW) verdwijnt.

Beleidsoptie 9: overwaarde eigen huis mee laten tellen bij vermogensinkomensbijtelling

Maatregel
De overwaarde eigen huis mee laten tellen bij de vermogeninkomensbijtelling AWBZ en WMO, ook wanneer het huis nog in box 1 wordt belast. Dit kan alleen voor intramurale zorg, maar mogelijk ook voor extramurale zorg (wellicht middels een aangepaste versie met lagere bijtelling voor een langere periode).

Economische rationale
- De eigen bijdrage voor de zorg uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is afhankelijk van het inkomen in box 1 en het vermogen in box 3.[74] Er wordt 12% van het vermogen in box 3 opgeteld bij het bijdrageplichtig inkomen, bestaande uit 4% vermogensrendementsheffing en 8% vermogensinkomensbijtelling.
- Overwaarde op het eigen huis is uitgezonderd van vermogensinkomensbijtelling. In sommige gevallen wordt de (voormalige) eigen woning wel meegeteld voor de eigen bijdrage AWBZ. Zodra iemand wordt opgenomen in een intramurale instelling wordt dat zijn hoofdverblijf. Het voormalige eigen huis gaat dan conform de fiscale regels na twee jaar leegstand van box 1 naar box 3 (dit geldt niet als een partner of jonge kinderen nog in het huis wonen).
- Het kan echter problematisch zijn als het (voormalige) eigen huis wordt meegerekend bij eigen betalingen voor publieke voorzieningen (zoals de zorg). Mensen kunnen niet altijd op stel en sprong hun huis verkopen, helemaal als zij niet de enige eigenaar van het huis zijn. Om die reden kan overwogen worden om een voorbeeld te nemen aan Ierland, waar een claim op het huis wordt opgebouwd die na overlijden geïnd wordt (zie tekstbox 'Nursing Home Loan').
- Het uitzonderen van overwaarde op het eigen huis bij de vermogensinkomensbijtelling betekent dat iemand met een overwaarde van € 300.000 minder eigen bijdrage betaalt dan iemand met € 300.000 op de bank. Dit zet aan tot sparen 'via' het eigen huis ten koste van andere vormen van vermogen. Dit werkt welvaartsverlagend.
- Daarnaast bestaat het vermogen van ouderen voor het grootste deel uit de overwaarde op de eigen woning en een kleiner gedeelte vrij vermogen.[75]
- Met hulp van het Ierse model wordt het gemakkelijker om de overwaarde op de eigen woning in box 1 ook mee te nemen in de berekening van de eigen bijdrage.[76]
- Een stap verder is om de overwaarde op de eigen woning ook toe te passen op de eigen bijdrage voor extramurale zorg in de AWBZ en de Wmo (wellicht in een aangepaste vorm met lagere bijtelling voor een langere periode). Daarbij dient wel in acht genomen te worden dat, in tegenstelling tot intramurale zorg,

[74] De eigen bijdrage AWBZ kent drie vormen. De lage intramurale eigen bijdrage: voor huishoudens gedurende de eerste zes maanden in het verblijf in een intramurale instelling, voor huishoudens die thuis nog een gezinssituatie en/of partner hebben wonen en voor huishoudens die een volledig pakket thuis afnemen. Daarnaast is er een hoge intramurale eigen bijdrage die wordt betaald na de eerste zes maanden verblijf in een intramurale instelling. Als laatste is er de extramurale eigen bijdrage voor de Wmo en voor de extramurale AWBZ zorg.
[75] Zie ook: Taskforce Verzilveren (2013), *Eigen Haard is zilver waard*
[76] Rouwendal en Thomese (2010) laten zien dat circa 30 procent van de erflaters een eigen woning nalaat, met een gemiddelde waarde van ruim twee ton. Er blijkt echter weinig bereidheid om (vrijwillig) het eigen woningvermogen in te zetten voor woon-zorgbestedingen (bijvoorbeeld door woning te verkopen en te verhuizen naar een kwalitatief vergelijkbare huurwoning). Het meetellen van de eigen woning in de eigen bijdrage voor de AWBZ zou ouderen verplichten om dit vermogen in te zetten.

extramurale zorg veel breder wordt geconsumeerd (niet alleen aan het einde van het leven). Hierdoor duurt de afbetaling van de claim op het huis langer.

> ***Nursing Home Loan* in Ierland**
> In Ierland bestaat de maximum eigen bijdrage voor een verzorging- of verplegingstehuis uit 80% van het inkomen en 5% van het vermogen (boven de €36.000 per persoon). In het geval van de eigen woning wordt 5% eigen bijdrage per jaar berekend over de overwaarde van de woning voor een periode van maximaal drie jaar. Zo wordt een claim opgebouwd van 15% van de netto waarde van de woning. In Ierland kan de Health Service Executive (HSE) leningen verstrekken aan mensen die in een verzorging- of verpleeghuis worden opgenomen, zodat zij hun eigen bijdrage voor langdurige zorg kunnen betalen zonder de eigen woning te hoeven opgeven. De lening staat tegenover de waarde van de eigen woning. Het bijzondere van de Ierse oplossing is dat het gaat om een publieke instelling die een financieel product aanbiedt met het doel zorg te bekostigen. Dit is de 'Nursing Home Loan'. De schuld wordt in beginsel maximaal 12 maanden na overlijden voldaan uit de opbrengst van de woning. Er zijn uitzonderingen gemaakt waarbij deze afbetaling kan worden uitgesteld zodat er geen gedwongen woningverkoop hoeft plaats te vinden: wanneer het huis vlak voor en na de intramurale opname bewoond wordt door de echtgenoot, een kind dat onder de 21 jaar is of fulltime studeert, of door een familielid dat bijvoorbeeld recht heeft op een tegemoetkoming voor gehandicapten. Ongeveer 15% van de mensen die verblijven in zorginstellingen maakt gebruik van de Nursing Home Loan.

- De maatregel zorgt ervoor dat eigenwoningbezit gelijk wordt behandeld als het overige vermogen, waardoor eventuele gedragseffecten als gevolg van een verschillende behandeling beperkt worden.
- Uit het OESO rapport *Tax and Economic Growth* uit 2007 volgt dat het belasten van onroerende zaken het minst verstorende effect heeft op het BBP per capita in vergelijking tot indirecte belastingen, inkomensbelasting en vennootschapsbelasting. Onroerend goed vormt namelijk een stabiele grondslag.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
In deze beleidsoptie gaat de patiënt meer zelf betalen, en betaalt de premiebetaler minder. Tegelijkertijd vormt het een drempel op zorggebruik, met name voor de extramurale zorg (indicatiestelling intramurale zorg wordt vanaf 2015 zodanig aangescherpt dat het voor deze mensen geen optie is om nog thuis te wonen).
Het is lastig in te schatten hoeveel deze beleidsoptie gaat opleveren. Dit hangt onder andere af van:

- De omvang van het eigenwoningbezit in box 1 onder ouderen die (in de toekomst) gebruik maken van de AWBZ en Wmo. Het aandeel van de populatie dat AWBZ zorg gebruikt en dus een eigen bijdrage betaalt, betreft vooral de lage inkomens. Het eigenwoningbezit onder deze groep is lager. Echter ouderen met een eigen huis hebben gemiddeld genomen een substantiële overwaarde.[77] Bij extramurale zorg loopt het zorggebruik minder snel terug bij een toename in het inkomen. Dit suggereert dat de potentiële opbrengsten binnen de extramurale zorg hoger zullen zijn.
- De maximale eigen bijdrage. Om de opbrengt te maximaliseren kan overwogen worden om de maximale eigen bijdrage te verhogen.
- Ontwijk- en mijdgedrag.

[77] Taskforce Verzilveren (2013), *Eigen Haard is zilver waard*

Inkomenseffecten
De precieze inkomenseffecten van deze beleidsoptie zijn op dit moment niet te berekenen. Hiervoor ontbreken gekoppelde bestanden tussen gebruik AWBZ, eigen woningbezit en inkomen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten
- In de huidige situatie wordt de eigen woning in sommige gevallen al meegeteld voor de eigen bijdrage AWBZ. Zodra iemand wordt opgenomen in een intramurale instelling wordt dat zijn hoofdverblijf. Het huis waarin iemand woonde gaat dan conform de fiscale regels na twee jaar leegstand van box 1 naar box 3 (dit geldt niet als een partner of jonge kinderen nog in het huis wonen). De staatsecretaris van VWS heeft onlangs toezegging de gedaan dat mensen die niet direct hun eigen woning liquide kunnen maken via het CAK uitstel kunnen krijgen. Dit betekent dat het CAK het deel dat op basis van de vermogensinkomensbijtelling betaald moet worden, voorschiet. De verschuldigde eigen bijdrage wordt dus niet kwijtgescholden, maar wordt geïnd als het huis verkocht is. Dit is dus een voorproefje op de Ierse oplossing.
- Het verstrekken van leningen en het innen van de aflossing zal door een uitvoeringsorganisatie moeten worden uitgevoerd. Dit zal uitvoeringskosten met zich meebrengen.
- Wat betreft de uitvoering zal een aantal zaken nader uitgewerkt moeten worden, zoals de vraag of de eigen bijdrage berekent moet worden op basis van de netto woningwaarde op het moment dat zorg wordt genuttigd of wanneer de woning uiteindelijk wordt verkocht?

(Indirecte) effecten van beleid
- Het laten meetellen van overwaarde op het eigen huis kan leiden tot ontwijkgedrag, bijv. door de eigen woning voortijdig over te dragen aan het nageslacht. Naar aanleiding van de verhoging van de vermogensinkomensbijtelling naar 12% zouden veel ouderen de notaris bezoeken om hun vermogen te verkleinen (via schenkingen) om zo in de toekomst een lagere eigen bijdrage te hoeven betalen.[78] Ontwijkgedrag kan ontmoedigd worden door ook de schenk- en erfbelasting te verhogen.
- Het kan ook leiden tot mijdgedrag. Anders dan bij box 3 vermogen, zijn de mogelijkheden om belasting te mijden bij onroerend goed beperkter. De enige mogelijkheid is om geen huis te kopen maar te huren of een huis te kopen maar niet af te lossen (mogelijkheden voor deze laatste optie worden nu weliswaar fiscaal fors onaantrekkelijker gemaakt, maar dat geldt nauwelijks voor de huidige huizenbezitters).

[78] Zie: http://www.netwerknotarissen.nl/nieuws/215/ouderen-nemen-maatregelen-voor-lagere-zorgbijdrage

Beleidsoptie 10: Overwaarde eigen huis eerder laten meetellen bij vermogenstoetsen

Maatregel
Overwaarde op het eigen huis mee laten tellen bij vermogenstoetsen voor inkomensafhankelijke regelingen

Economische rationale
Vermogen is voor ouderen een vorm van inkomen en vertegenwoordigt daarmee ook draagkracht. Vermogenstoetsen bij ouderenregelingen kunnen daarmee worden gerechtvaardigd. Het grootste vermogensbestanddeel voor ouderen is de overwaarde op het eigen huis. Dat wordt bij de huidige vermogenstoetsen bij inkomensafhankelijke regelingen echter buiten beschouwing gelaten. Verschillende vormen van vermogen worden daarmee anders behandeld. Dit verstoort het spaargedrag van huishoudens en is daarmee niet welvaartsoptimaal. Vanuit deze gedachte zou het logisch zijn ook de overwaarde op het eigen huis mee te laten tellen bij de vermogenstoetsen voor inkomensafhankelijke regelingen.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
De maatregel is hier uitgewerkt voor de vermogenstoets bij de eerder gepresenteerde ouderenregeling (beleidsoptie 4b). Dit zou een extra opbrengst met zich meebrengen van 800 mln euro (bovenop de opbrengst van 400 mln euro van de standaard vermogenstoets). Het is natuurlijk ook mogelijk om het eigen huis bij vermogenstoetsen bij andere (bestaande) inkomensregelingen mee te laten tellen.

Inkomenseffecten
Hieronder worden de inkomenseffecten gepresenteerd van het invoeren van de ouderenregeling (beleidsoptie 4b), waarbij de overwaarde op het eigen huis meetelt voor de vermogenstoets. De totale opbrengst van het invoeren van deze regeling zou uitkomen op 1,2 mld euro. Hiervan is 700 mln euro teruggesluisd via lagere belastingtarieven.
Het meerendeel van de huishoudens met een laag inkomen gaat er met deze beleidsoptie op vooruit, doordat de ouderenregeling aan de onderkant iets hoger is dan de ouderenkortingen en de MKOB. Voor lage- en middeninkomens met overwaarde op het eigen huis of een groot vrij vermogen kan dit tot forse negatieve inkomenseffecten leiden. Zij raken hun recht op de ouderenregeling kwijt door de vermogenstoets. Dit zijn meer huishoudens dan bij de vermogenstoets waarbij de overwaarde op de eigen woning niet meetelt (beleidsoptie 4b).

opbrengst 500 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	¼%	1%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	0%	1%	98%	0%	¼%	1%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%	0%	¼%	1%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	¼%	0%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	13%	14%	3%	1%	2%	0%	64%	2%	¼%	34%	17%
	120-175% wml	2%	16%	15%	9%	44%	0%	12%	1%	-1¼%	87%	9%
	175-350% wml	0%	2%	16%	24%	44%	0%	14%	0%	-2%	86%	8%
	>350% wml	0%	0%	0%	14%	80%	0%	6%	0%	-1¼%	94%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens
Bron: berekeningen CPB

Beleidsoptie 11: Afschaffen Hillen-regeling

Maatregel
Afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (‘Wet Hillen’). Om grote inkomenschokken te voorkomen is het ook een optie om de Hillen-regeling geleidelijk af te schaffen, in bijvoorbeeld 10 jaar. Dit kan bijvoorbeeld door de extra aftrekpost waarop mensen recht hadden als gevolg van de Hillen-regeling met 10% per jaar af te bouwen.

Economische rationale
In box 1 van de inkomstenbelasting levert de rente op de eigenwoningschuld een aftrekpost op. Daar staat een bijtelling van een vast percentage van de WOZ-waarde, het zogenaamde eigenwoningforfait tegenover. De regeling “aftrek geen of geringe hypotheekschuld”, ook wel “Hillen-regeling”, bepaalt dat de woning per saldo geen kostenpost mag vormen in de inkomstenbelasting. Wanneer de bijtelling hoger is dat de aftrek, geeft deze regeling een extra aftrekpost ter hoogte van dit verschil. Het doel van de regeling is het bevorderen van de aflossing van de eigenwoningschuld en het zorgen voor een lastenverlichting bij eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld.

Nu de hypotheekrenteaftrek beperkt is tot annuïtair af te lossen leningen, zal op termijn iedere eigenwoningbezitter zijn eigenwoningschuld geheel aflossen en aanspraak kunnen gaan maken op de Hillen-regeling. De Hillen-regeling lijkt daarmee overbodig geworden als het gaat om de prikkel om de eigenwoningschuld af te lossen. Het is in feite alleen nog een lastenverlichting voor eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld. Veruit het grootste deel van deze lastenverlichting komt terecht bij ouderen met een relatief groot vermogen. Vanuit het perspectief van beter richten van inkomensondersteuning vraagt dit om een herbezinning. Daarnaast is het geheel vrijstellen van de overwaarde van de eigen woning voor eigenwoningbezitters met geen of lage eigenwoningschuld niet in lijn met een meer evenwichtige behandeling van de verschillende vormen van vermogen.

Budgettaire gevolgen en beheersbaarheid van de uitgaven
Het afschaffen van de Hillen-regeling levert 0,4 miljard euro op. Deze opbrengst zal na ongeveer 30 jaar groter zijn, omdat dan alle aflossingsvrije hypotheken uit de hypotheekrenteaftrek-regeling verdwenen zijn.

Inkomenseffecten
Het afschaffen van de wet Hillen heeft effect op eigenaar-bewoners zonder of met een lage eigenwoningschuld. Dit zijn zowel huishoudens met een kostwinner ouder als jonger dan de AOW-leeftijd. De inkomenseffecten komen niet tot uitdrukking in het mediane inkomenseffect in de onderstaande tabellen. Het grootste deel van de huishoudens maakt namelijk geen gebruik van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Bij de huishoudens die deze aftrekpost kwijt raken blijven de inkomenseffecten echter ook in de meeste gevallen beperkt tot -2,5%. Te zien is dat het aandeel huishoudens dat nu profijt heeft van de wet Hillen (en dus geraakt wordt bij afschaffing), onder AOW-huishoudens veel groter is.

opbrengst 400 mln euro												
		inkomenseffect[a]										
	inkomensklasse[b]	< -10%	-10% tot -7.5%	-7.5% tot -5%	-5% tot -2.5%	-2.5% tot 0%	0%	0% tot 2.5%	>2.5%	mediaan inkomenseffect	aandeel hh met inkomenseffect< 0%	aantal huishoudens[c]
niet-AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	1%	3%	96%	0%	0%	0%	4%	8%
	120-175% wml	0%	0%	0%	0%	5%	94%	0%	0%	0%	6%	8%
	175-350% wml	0%	0%	0%	0%	7%	93%	0%	0%	0%	9%	29%
	>350% wml	0%	0%	0%	0%	7%	93%	0%	0%	0%	12%	20%
AOW-huishouden	<120% wml	0%	0%	0%	1%	25%	75%	0%	0%	0%	25%	17%
	120-175% wml	0%	0%	0%	1%	29%	70%	0%	0%	0%	30%	9%
	175-350% wml	0%	0%	0%	3%	37%	59%	0%	0%	0%	41%	8%
	>350% wml	0%	0%	1%	3%	51%	46%	0%	0%	-¼%	55%	1%

a) indeling o.b.v. grootte van de verandering van het nominaal besteedbare inkomen.
b) indeling o.b.v. bruto huishoudinkomen; bruto minimumloon (wml) is in 2014 ongeveer 19350 euro.
c) aantal huishoudens als percentage van alle huishoudens

Bron: berekeningen CPB

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

De maatregel is gemakkelijk uitvoerbaar en leidt eenmalig tot beperkte extra uitvoeringskosten vanwege de noodzaak om het aangifte-systeem aan te passen. Ook een geleidelijk afbouwen van de extra aftrekpost als gevolg van de Hillen-regeling brengt vermoedelijk eenmalig beperkte extra uitvoeringskosten met zich mee.

Indirecte effecten

Voor eigenwoningbezitters die niet verplicht zijn tot annuitair aflossen betekent het afschaffen van de Hillen-regeling dat de prikkel om de hypotheek volledig af te lossen afneemt.